

MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA

Presentado por:
Licenciado
Carlos René Vega Fernández

Guatemala, 02 de marzo 2006

CONTENIDO

CONTENIDO	0
CONTENIDO	1
I- PRESENTACION	3
II- CONSIDERACIONES PRELIMINARES	3
III- LA SEGURIDAD CIUDADANA	4
1. Caracterización y contextualización de la seguridad ciudadana	4
2. Alcance e implicaciones de las medidas del gobierno	6
3. Factores que estimulan la violencia	7
IV- MARCO INSTITUCIONAL PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA	8
1. Ministerio de Gobernación	8
2. Policía Nacional Civil (PNC).....	8
3. Ejército	10
4. Sistema Penitenciario	10
5. Ministerio Público	11
6. Instituto de la Defensa Pública Penal.....	12
7. Sociedad civil	13
V- MARCO JURIDICO REGULADOR DE LA SEGURIDAD EN GUATEMALA Y SUS REFORMAS.....	13
1. El Sistema de Justicia	14
2. Ley de Armas y Municiones	16
3. Ley de Libre acceso a la información.....	17
4. Ley de servicios de seguridad privada	17
5. Ley de la Dirección General de Inteligencia	19
6. Ley del sistema penitenciario.....	19
7. Instrumentos Internacionales	20
1995. Tratado Marco de Seguridad Democrática.....	20
VI- POLITICA REGIONAL DE COMBATE A LA DELINCUENCIA.....	21
1. Intereses estadounidenses	21
2. Acuerdos de los gobiernos centroamericanos a nivel regional	21
3. Tratados en Centroamérica.....	23
VII- PERSPECTIVAS DEL PROBLEMA.....	23
1. Efectos de la violencia	23
2. Victimología	24
3. Prevención	28
4. Agenda Legislativa de Seguridad.....	29
5. Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Estado de Guatemala, relativo al establecimiento de una Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad en Guatemala (CICIACS).....	33
6. Políticas públicas	36
7. Políticas de Prevención.....	37
VIII- BIBLIOGRAFIA	38
1. Leyes	38
2. Libros	39
IX- ANEXOS.....	39
ANEXO 1	39
Agenda legislativa en temas de seguridad:	39

Entre la ausencia de visión estratégica, la anulación del consenso y la falta de transparencia	39
ANEXO 2	45
Centroamérica	45
Opinión: Fuerzas especiales para afrontar desastres naturales. Por Francisco Noguera	45

I- PRESENTACION

El documento que a continuación se presenta tiene como origen el compromiso del autor asumido ante la Universidad de San Carlos de Guatemala, para elaborar el estudio "Marco legal e institucional para la seguridad ciudadana".

La Constitución Política de la República y los Acuerdos de paz constituyeron el marco de referencia, en consideración a que aquella es el pacto social fundamental de los guatemaltecos y los Acuerdos de paz dieron el impulso fundamental y establecen la orientación y los contenidos básicos al proceso de reforma y fortalecimiento de la seguridad en Guatemala, en particular el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática.

El presente estudio busca identificar los factores que estimulan el crecimiento de la violencia en el momento actual. Analiza el alcance e implicaciones de las medidas tomadas por el gobierno y las medidas a nivel regional ante los intereses estadounidenses y la estrategia de las fuerzas armadas. Asimismo, se analiza el tema de la seguridad, especialmente lo relacionado a la seguridad ciudadana, el marco institucional y jurídico que la regulan y, finalmente, las perspectivas de la temática de seguridad.

II- CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Una revisión del marco del sector seguridad del Estado guatemalteco permite constatar que este sector institucional está caracterizado por:

- a) Debilidad institucional;
- b) Políticas sectoriales inadecuadas;
- c) Capacidades civiles débiles; y,
- d) Limitaciones de recursos humanos y materiales.

Estas condiciones limitan la eficacia de las respuestas estatales ante amenazas como la criminalidad común y nuevas formas de delincuencia internacional, y consecuentemente, inciden sobre las percepciones de inseguridad que afectan a la sociedad en su conjunto.

Al hacerlo, plantean una seria amenaza a las posibilidades de consolidación de las instituciones democráticas del país¹.

Persiste la falta de coordinación entre las instituciones del sistema de seguridad; la carencia de una política coherente por parte del Organismo Ejecutivo, de falta de apoyo financiero a las instituciones del sistema.

Por otra parte, la corrupción como causa de muchos efectos y la impunidad como efecto de otros hechos son un grave fenómeno sistemático, sin que se manifiesten acciones eficaces del Estado para sancionar a los responsables de estos fenómenos lo que constituye un debilitamiento al Estado de derecho.

El camino, en tal sentido, es que se retomen los compromisos de los Acuerdos de paz que identifican los aspectos y problemas claves de la seguridad pública y de la seguridad ciudadana.

Los Acuerdos de paz y en particular el Acuerdo global sobre derechos humanos y el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, comprenden un conjunto de compromisos de cuyo cumplimiento depende se concrete el bien jurídico de la seguridad pública y la seguridad ciudadana.

¹ Implementación de la Agenda Legislativa de los Acuerdos de Paz en el Ambito de la Seguridad Democrática, ASIES, 2004

El Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática establece que "es necesario que los tres organismos del estado asuman en forma articulada las responsabilidades que impone a cada uno el deber del estado de garantizar a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona". Corresponde así al Organismo Legislativo fortalecer la administración de justicia, al Judicial asegurar su modernización y eficacia y al Ejecutivo, adoptar una agenda de seguridad que abarque el conjunto de la seguridad pública.

Este marco obligado de referencia, no sólo define los deberes del estado en todas las dimensiones que comprenden la seguridad jurídica de los ciudadanos para hacer posible el goce efectivo de sus derechos, sino que, al privilegiar a la persona como razón de ser del estado (Constitución de la República) y de las políticas y acciones de seguridad (concepto de Seguridad Democrática y Acuerdos de paz), constituye un valor superior del ordenamiento que dispone el régimen de Estado de derecho y democracia para Guatemala y, por lo mismo, comprende el aporte de las potencialidades de todos los sectores del país y sus instituciones, la sociedad política y la sociedad civil. Corresponde al Estado, por mandato constitucional, presidir esta concertación de esfuerzos y, por lo mismo, promover los mecanismos de habilitación y realización de la seguridad, definir las políticas a las que éstos deben responder y abrir los espacios para la participación de la sociedad civil.

III- LA SEGURIDAD CIUDADANA

1. Caracterización y contextualización de la seguridad ciudadana

El término seguridad deriva de la palabra latina "securitas, securus" que quiere decir libre de preocupaciones o problemas.

Desde el punto de vista genérico, el término "seguridad" se conforma con dos componentes: 1) identificar lo que son las amenazas, vulnerabilidades y riesgos y 2) lo relacionado a cómo prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos² El tema de seguridad ciudadana toma relevancia y es acuñado a finales de los años noventa, cuando el Manhattan Institute afirma que la guerra contra el comunismo ha concluido y que la nueva prioridad debe dirigirse a garantizar la seguridad de las personas y su calidad de vida.

Esta doctrina impacta en América Latina que recientemente ha iniciado cambios de gobiernos autoritarios a incipientes democracias. Muchos países con tejido social desgarrado por la guerra interna, como el caso de Guatemala, tiene como efecto social la inseguridad que pronto se convierte en un problema social que requiere respuesta del Estado, pero la doctrina de la seguridad nacional hasta ese momento vigente, no da respuestas eficaces. Es así como se acoge, sin desechar aquella, la doctrina de la seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana no es la seguridad pública, la mayor parte de las definiciones de seguridad ciudadana la vinculan con la seguridad pública. En esos términos la seguridad ciudadana comparte los principios bajo los cuales los Estados democráticos deben ejercer la seguridad interior, pero su diferencia específica deriva de los agentes involucrados, particularmente en este caso, las personas que ejercen derechos y tienen deberes ciudadanos³.

La seguridad pública tradicionalmente se refiere al ejercicio represivo del Estado (facultad de castigar). Se piensa que llenando las cárceles se da seguridad y el Estado cumple con esa función.

² Aproximaciones a una política de seguridad ciudadana, Héctor Rosada-Grandos, POLSEC, 2004

³ Revista Mad. No. 4, Universidad de Chile, mayo 2001.

Concebir la seguridad pública en ese sentido es un error. La seguridad pública debe entenderse como las acciones del Estado que garanticen los derechos y libertades de los ciudadanos. Si bien lo penal tiene su lugar, no es lo único ni lo más importante.

También se confunde la seguridad ciudadana cuando se tiene una concepción restringida de la misma, cuando se le equipara a la seguridad policial: combate a la delincuencia común y al crimen organizado.

La seguridad ciudadana es la garantía y la protección que deben tener los miembros de la sociedad para el ejercicio de los derechos ciudadanos o de los derechos constitucionales; es el ambiente que debe privar en una sociedad democrática para que puedan ejercerse las libertades constitucionales y para que al mismo tiempo puedan cumplirse las obligaciones que se derivan de esas libertades y derechos⁴.

La seguridad ciudadana implica, según ASIES: a) la seguridad pública que abarca el orden público y el combate a la delincuencia; b) la seguridad jurídica que supone leyes claras, justas y justicia pronta y cumplida; y, c) la seguridad en el respeto a los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación

El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, de Guillermo Cabanellas, obra clásica de consulta de los abogados, trae varias acepciones de la palabra seguridad: seguridad social, seguridad laboral, seguridad exterior del Estado, seguridad interior del Estado, seguridad jurídica y otras; sin embargo, no se encuentra seguridad ciudadana. Estamos frente a un término relativamente nuevo, que enfrenta a la concepción tradicional de la seguridad que era entendida como aquella cuyo fin jurídico a tutelar es el Estado, la seguridad del Estado, el orden público. Así se entiende porque gran parte de la sociedad estima que el ejército es quien mejor puede encargarse de la seguridad ciudadana.

Al irrumpir el concepto de seguridad ciudadana el objeto de la seguridad ya no es el Estado, sino la persona humana que pasa a ser el bien jurídico a tutelar.

La seguridad ciudadana en los Acuerdos de paz, es un concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas externas, a cargo del ejército, o a la protección contra las amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil. El conjunto de los Acuerdos de paz de Guatemala plantea que la paz firme y duradera requiere el respeto a los derechos humanos, y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la Nación guatemalteca, el desarrollo económico del país con justicia social, la participación social, la conciliación de intereses y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática⁵.

La seguridad ciudadana, según MINUGUA debe entenderse de manera amplia, recomienda que, para el caso de Guatemala, deben quedar incorporados en la seguridad los aspectos relacionados con la pobreza, la ignorancia y la insalubridad; las discriminaciones de todo tipo; el régimen de tenencia de tierra y su uso; además de los asuntos propiamente delincuenciales.

Estas concepciones sobre seguridad ciudadana nos ubica en el centro de un nuevo debate, según Héctor Rosada-Granados, es decir, la relación entre las agendas de seguridad y las de desarrollo. Si bien el concepto ampliado incorpora componentes integrales en relación a los individuos y las sociedades, como lo ambiental, lo económico y lo social, en el afán de no circunscribir el tema de seguridad al componente político-militar, se corre el riesgo de relativizar demasiado el concepto de seguridad.

⁴ VII Seminario sobre la realidad nacional, ASIES, 1991

⁵ Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, A. 18

Para fines prácticos del presente trabajo, asumimos un concepto de seguridad ciudadana que se contiene en el apartado sobre seguridad ciudadana del Informe del Presidente de la República al Congreso⁶:

La problemática debe analizarse desde la óptica integral de la seguridad ciudadana compatible con las nuevas concepciones de seguridad democrática o humana que actualmente imperan en el mundo, vinculadas al desarrollo humano. Por lo tanto, estas nuevas perspectivas no se circunscriben a la persecución del delito a través de medidas de coerción o disuasión, sino que ven el problema en forma integral. Dicha visión innovadora hace necesaria la ejecución de medidas de seguridad preventiva, vinculadas a las políticas socioeconómicas o de desarrollo. Únicamente resta agregar un hecho comprobado: la seguridad no es factible si no se trabaja en la misma a nivel comunitario, es decir en el barrio, la aldea, etc. con el apoyo de la sociedad y en un marco de responsabilidad compartida.

Es importante destacar que la inseguridad ciudadana y la violencia pueden manifestarse de diversas maneras, entre las cuales figura la delincuencia común, expresada en atentados contra la vida, asaltos y robos a las personas en sus domicilio, así como en calles, parques, mercados y buses, incluido el accionar de las pandillas juveniles o maras, en algunos casos también involucradas en el crimen organizado. En el área rural existen otras formas de violencia social, como ataques a municipalidades y linchamientos, los cuales son un efecto de la ausencia de una institucionalidad capaz de imponer justicia en las localidades, o de la falta de credibilidad de las instituciones entre la población que opta por hacer justicia por su propia mano, lo cual se busca corregir ya que no es esa la forma, de hacer valer la ley en una democracia.

También se observan otras manifestaciones que atentan contra la seguridad ciudadana, como la violencia intrafamiliar, especialmente contra la mujer, la niñez, la juventud y el adulto mayor.

Pero la mayor fuente de inseguridad y violencia en el país, de repercusiones más negativas, es el crimen organizado, que atenta directamente contra el régimen de Derecho y contra el mismo ordenamiento democrático. Este flagelo se manifiesta en fenómenos como contrabando, robos de vehículos, asaltos a camiones y furgones o a agencias bancarias, actos ilícitos en materia migratoria, secuestros y narcotráfico.

2. Alcance e implicaciones de las medidas del gobierno

El Informe del Presidente de la República, arriba mencionado, contienen las medidas implementadas por el gobierno para garantizar la seguridad ciudadana:

- a) Patrullajes de fuerzas combinadas que incluyen a elementos de la Policía Nacional Civil y el Ejército. Esto en clara contravención al espíritu y la letra de los Acuerdos de paz; y, contradiciendo lo afirmado de que la seguridad para el Gobierno se enmarca en un concepto de seguridad democrática;
- b) Instalación del Consejo Asesor de Seguridad (CAS). Sin embargo, éste tiene un rol bien discreto en el actual Gobierno;
- c) Gestiones para instalación de la CICIACS la que hasta la fecha no se ha instalado

Se hace referencia a otras medidas, logros los llama el informe, que por intrascendentes no se comentan.

En general el Informe Presidencial manifiesta que no se cuenta con una política de seguridad ciudadana y una falta de visión estratégica para enfrentar las tareas que ésta requiere. A pesar de que la concepción de seguridad ciudadana es correcta esta no se refleja en las medidas que toma

⁶ Informe del Presidente de la República al Congreso, 14 de enero 2005

el Gobierno para enfrentar la criminalidad en el país, por el contrario, continúan las medidas que reflejan que si bien se habla de seguridad ciudadana se implementa la seguridad del Estado.

3. Factores que estimulan la violencia

Más que causas de criminalidad o violencia, es más correcto hablar de factores que las favorecen:

- a) Pobreza, es un factor, pero, debe aclararse que hay delincuencia en todos los niveles sociales a pesar de que en las cárceles la mayoría de reclusos son personas de la clase social baja. Sin embargo, sería un error afirmar que el pobre es delincuente, entre otras razones porque ningún estudio lo ha podido probar;
- b) Desempleo en los jóvenes;
- c) Proliferación de armas sin control en manos de particulares;
- d) Empresas privadas de seguridad cuyos elementos con frecuencia se han visto involucrados en acciones delictivas;
- e) El crimen organizado, fortalecimiento de las actividades del crimen organizado y narcotráfico;
- f) Medios de comunicación. Algunos medios de comunicación con el énfasis y morbo de sus publicaciones estimulan la cultura de violencia;
- g) Debilidad de las institucional a las que les compete prestar seguridad a la población.

De acuerdo con el Informe del Presidente de la República al Congreso de la República en el 2004, la violencia tienen tres causas básicas: a) el crimen organizado, que se manifiesta por actividades de narcotráfico, secuestros, robos de vehículos, robo a bancos, asaltos a camiones y furgones, contrabando, irregularidades en los puestos de aduanas y migración, compraventa de documentos de identificación (cédulas, pasaportes), entre otros; b) la delincuencia común y violencia comunitaria, fenómenos que tienen connotaciones completamente distintas, derivadas en buena parte de la concentración de la riqueza y la exclusión social. La delincuencia común constituye un fenómeno básicamente urbano, el cual se materializa en actos ilícitos como homicidios y atentados contra la vida, asaltos y robos a la propiedad y a los individuos, violaciones o agresiones sexuales, a las que se suman el maltrato y trabajo infantil, niñez de y en la calle, y la violencia juvenil (especialmente asociada a las pandillas o maras); c) falta de credibilidad en la estructura de justicia y en un Estado de derecho, que se manifiesta sobre todo en el área rural por medio de protestas sociales violentas e incluso delincuenciales⁷.

La violencia nos lleva a plantear un tema olvidado, no por eso menos importante, por nuestra legislación, la víctima del delito, nuestro sistema penal se caracteriza por el protagonismo del delincuente y el olvido de la víctima. El criminal es estudiado, protegido, tratado, clasificado, sancionado, auxiliado, en tanto que a la víctima escasamente se le menciona, queda marginada y en el drama penal parece ser tan sólo un testigo silencioso, la ley apenas la menciona, la literatura científica la ignora y por lo general queda en el más completo desamparo, lo que representa una sobrevictimización⁸.

⁷ Cuarto Informe Presidencia al Congreso de la República, enero, 2004.

⁸ Procuraduría de los Derechos Humanos, Guatemala, 2003

IV- MARCO INSTITUCIONAL PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA

1. Ministerio de Gobernación

En el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática se establece la necesidad de fortalecer la capacidad de la sociedad civil en la conducción de la agenda de seguridad, esto supone un rol más protagónico del Ministerio de Gobernación que es la institución responsable de impulsar la política de seguridad y gobernabilidad en el país, reconceptualizar el rol de los militares en la esfera de la seguridad ciudadana, el que debería dedicarse exclusivamente a la seguridad externa, terminar con la práctica de fortalecimiento del Ministerio de la Defensa a costa del debilitamiento del Ministerio de Gobernación mediante transferencias de fondos. Asimismo, se debe profesionalizar y transparentar el accionar del Ministerio de Gobernación y sus dependencias, especialmente de la Policía Nacional Civil, dotarla de los recursos técnicos, financieros y humanos adecuados para el combate a la delincuencia.

Además de la desmilitarización del Ministerio de Gobernación, éste Ministerio debe enfrentar otro factor que lo debilita institucionalmente, se trata de la corrupción. Es necesario desarrollar mecanismos de transparencia del manejo de la agenda de seguridad para disminuir los ámbitos que facilitan la corrupción.

La creciente demanda social por mayor seguridad plantea la conveniencia de dividir las atribuciones de este Ministerio, la creación de un Ministerio de Seguridad Pública y dejar las funciones administrativas a un Ministerio del Interior.

En el artículo 36 de la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97 del Congreso), se establece las atribuciones de este Ministerio, entre otras, la formulación de políticas de seguridad, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo al mantenimiento de la paz y el orden público la seguridad de las personas y de sus bienes, garantizando los derechos de los habitantes, la ejecución de las órdenes judiciales y velar por el cumplimiento del régimen migratorio. Las instituciones encargadas de realizar estas funciones fundamentales en el ámbito de la administración de justicia son la Policía Nacional Civil y el Sistema Penitenciario.

Recientemente el Congreso de la República promulgó el Decreto 71-2005 que contiene la Ley de la Dirección General de Inteligencia Civil que, dentro de la organización del Ministerio de Gobernación, crea y establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales de la Dirección General de Inteligencia Civil. En la parte considerativa de la ley se indica: "Que es misión primaria del Ministerio de Gobernación la seguridad interna y ciudadana, por lo que debe hacer operativas todas aquellas políticas del Estado tendientes a combatir la delincuencia común y organizada, establecer, elaborar y aplicar las políticas de inteligencia civil para combatir el crimen organizado y la delincuencia común dentro del marco de la ley"

2. Policía Nacional Civil (PNC)

El Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática establece la creación de la Policía Nacional Civil como dependencia del Ministerio de Gobernación para el combate a la delincuencia. Se trata de implementar un nuevo modelo de policial que, sin embargo, tuvo un mal comienzo, al aprobarse los cursos de reciclaje dirigido al personal de los anteriores cuerpos de seguridad, Guardia de Hacienda y Policía Nacional, con el objeto de dar cumplimiento a los Acuerdos de paz que establecen que en el año 1999 la nueva Policía deberá contar con un mínimo de 20,000 elementos, lo que implica privilegiar la cantidad sobre la calidad,

que finalmente lleva al fracaso de la Policía Nacional Civil desvirtuando el espíritu del Acuerdo que la originó

Las atribuciones de la PNC se encuentran reguladas en la Ley de la Policía Nacional Civil Decreto 11-97 del Congreso, que establece que es la institución encargada de proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como prevenir, investigar y combatir el delito preservando el orden y la seguridad pública.

La creación de la Academia de la Policía Nacional Civil, en 1997, a partir de las bases establecidas en el AFPC, se reconoce como un importante avance para la profesionalización policial. Sin embargo, en los últimos años, se han acentuado las dificultades en el funcionamiento de la Academia, debido a la drástica reducción de su presupuesto, al extremo que se llegó a considerar su cierre.

El Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática contiene el compromiso del Gobierno de "fortalecer las capacidades de la policía en materia de investigación criminal, a fin de colaborar eficazmente en la lucha contra el delito ..." Las tareas de investigación dentro del proceso penal corresponden al Servicio de Investigación Criminal (SIC) de la Policía Nacional Civil como Auxiliar del fiscal del Ministerio Público. Esta actividad es de suma importancia porque es el SIC el encargado de conseguir las pruebas que fundamentarán la acción penal.

Policía Comunitaria

La PNC ejerce la seguridad preventiva básicamente a través de la Policía Comunitaria que se busca solucionar los problemas de seguridad de la comunidad desde un enfoque proveniente de la comunidad. La relación de confianza entre policía y la comunidad es la base del éxito de esta modalidad de combate al delito.

Comisariías modelo

Existen otras iniciativas positivas implementadas por la PNC, es el caso de Villa Nueva donde con el apoyo financiero y técnico de la Embajada de Estados Unidos se ha puesto en marcha un plan piloto "La Comisaría Modelo" Según información de las autoridades municipales ha bajado en un 13% los índices de criminalidad en ese lugar

La Policía Nacional Civil cuenta con el apoyo de la comunidad para el combate a la delincuencia, entre las figuras más exitosas se mencionan:

Juntas locales de seguridad

Juntas locales de seguridad, están integradas por el alcalde municipal y líderes comunitarios que se reúnen periódicamente para coordinar las acciones conjuntas. Estas asociaciones además de velar porque los agentes cumplan su función los alertan sobre la presencia de grupos ilegales en la comunidad.

Serenazgos

Integrados básicamente por elementos de la PNC con el apoyo de los vecinos, son organizaciones urbanas que tienen por objeto brindar seguridad al barrios, comunidad, zona, etc.

CONAPREVI

La Comisión Nacional para la Prevención de la Violencia, es un esfuerzo del Gobierno de la República en el campo de la prevención del delito. Esta Comisión impulsa programas como la creación del Polideportivo 4 de febrero en Mixco.

3. Ejército

La Constitución de la República en el artículo 244 establece que el Ejército de Guatemala, es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad territorial, la paz y la seguridad interior y exterior. Es único e indivisible, esencialmente profesional, apolítico y no deliberante. Este artículo está redactado de forma extensiva y contiene atribuciones que desnaturalizan a la institución cuando posibilita la militarización de la sociedad al atribuirle al ejército, como función, la seguridad interior

El artículo 250 constitucional, menciona el régimen legal del Ejército, así: El Ejército de Guatemala se rige por lo preceptuado en la Constitución, su Ley Constitutiva y demás leyes y reglamentos militares.

La Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, Decreto 72-90, data del año 1990, promulgada en el marco de la guerra interna

Para adecuar el funcionamiento de la institución armada a los Acuerdos de paz y enmarcarlo en una seguridad democrática, además de reformas a la ley orgánica es necesario complementar con dos leyes: la Ley de la Carrera Militar para establecer las normas y el profesionalismo de la institución; y, la ley de Ascensos Militares que con controles democráticos y objetivos se premien los esfuerzos personales. Asimismo, someter a consideración de la sociedad guatemalteca la doctrina militar que es el conjunto de creencias fundamentales que formarán la identidad propia de la institución militar.

4. Sistema Penitenciario

Corresponde al sistema penitenciario la garantía de la vida, la integridad, la justicia, la seguridad y los derechos de toda las personas que se encuentren privadas de libertad que ingresen exclusivamente mediante orden de juez competente, ya sea para esclarecer su situación jurídica, o bien para el cumplimiento de sus condenas en centros especialmente destinados para ello, tendiendo a su reinserción y rehabilitación, por medio de personal especializado⁹.

El sistema penitenciario en Guatemala concebido sin los requerimientos de un sistema penitenciario moderno, carece de los parámetros mínimos de un buen sistema penitenciario. Se ha presentado al Congreso de la República varias iniciativas de ley sobre el sistema penitenciario, sin que ninguna haya sido aprobada por el Congreso¹⁰. La falta de recursos materiales y humanos hacen de las cárceles no escuelas de rehabilitación sino de desadaptación social.

Entre las principales carencias del sistema penitenciario en Guatemala se cuentan:

- a) Recursos humanos, administrativos y disciplinarios: Carencia de un eficiente sistema de seguridad penitenciaria. El número de guardias penitenciarios es mínimo en relación a la población reclusa que custodian. En su reciente visita al Congreso de la República la Directora de Presidios manifestaba que: en total, existen 700 guardias en presidios. Estos se dividen en turnos de 24 horas para resguardar las 18 cárceles del país. Cinco son centros de condena y 13 de prevención, quienes no cuentan con equipo moderno que apoye las funciones de seguridad, ya que carecen de reflectores, altoparlantes, sistemas de alarma, sin contar con las torres y puestos de vigilancia que están en malas condiciones. El personal

⁹ Comisión Consultiva del Sistema Penitenciario. Política Penitenciaria 2002, informe, Guatemala 2002

¹⁰ ASIES, Proceso de modernización y fortalecimiento del Sistema de Justicia: avances y dificultades, 2003

penitenciario carece de condiciones laborales apropiadas y dignas. , en algunos centros penitenciarios, laboran en períodos continuos de hasta 8 días¹¹. La escasa o nula capacitación de los guardias penitenciarios. La mayoría del personal de seguridad ingresó al Sistema antes de que se estableciera un proceso de selección y capacitación a través de la Escuela de Estudios Penitenciarios. En la evaluación del desempeño del personal penitenciario que efectuó la Dirección General del Sistema Penitenciario, a finales de 2002, se evidenció que el 50% del personal de seguridad sólo ha completado la educación primaria. Práctica de nombrar personal con funciones administrativas para ocupar plazas de seguridad. Prevalencia del orden y disciplina a cargo de los propios internos.

- b) Infraestructura y equipamiento: Deterioro en la infraestructura física, debido principalmente a falta de mantenimiento. El número de reclusos sobrepasa la capacidad óptima o real prevista de los centros penitenciarios. Uno de los principales problemas del Sistema es la gran cantidad de reos sin condena. En un informe elaborados en 2001, por expertos israelíes, se expresan los siguientes resultados: en la fecha del informe había 6,342 reclusos, de los cuales 3,805 (60%) no tenían sentencia. La directora del Instituto de la Defensa Pública Penal Blanca Stalling, indica que en los últimos años el porcentaje de reos sin sentencia ha aumentado al menos un 5%. Esta es una de las causas por las cuales existe hacinamiento, afirmó.

Entidades como el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala - IECCPG-, propone para mejorar el sistema penitenciario:

- a) la implementación de la Carrera Penitenciaria y el fortalecimiento de la Escuela;
- b) la implementación de planes civiles de Seguridad Penitenciaria integral;
- c) dignificación del personal penitenciario;
- d) la instauración de programas de rehabilitación de las personas privadas de libertad;
- e) recursos necesarios para la sostenibilidad de los cambios en el Sistema Penitenciario; y,
- f) aprobar la ley del Sistema Penitenciario.

El Ministro de Gobernación es categórico en su apreciación, afirma que el sistema penitenciario está colapsado¹².

La crisis ha llegado a tal punto que el Gobierno analiza dos opciones, transferir el control de las cárceles al sector privado o que el ejército se haga cargo de ellas. Esta segunda en contravención de las limitaciones que la Constitución establece en el artículo 19, literal b), "los centros penales son de carácter civil y con personal especializado"

5. Ministerio Público

El Ministerio Público (MP), es una institución autónoma, auxiliar de la administración de justicia y de los tribunales, y tiene entre otras funciones: a) investigar los delitos de acción pública y promover la persecución penal ante los tribunales; b) dirigir a la Policía Nacional Civil en su función investigativa dentro del proceso penal; y, c) formular la acusación, cuando la investigación proporciona fundamento serio para el enjuiciamiento público del imputado¹³.

Además del Fiscal General, el Ministerio Público está organizado en Fiscalías de Distrito cuya función principal es la de ejercer las funciones del MP en un territorio determinado. Fiscalías de Sección, cuya función principal es la de ejercer las funciones de MP en áreas temáticas que se le

¹¹ Comisión Consultiva del Sistema Penitenciario Nacional. Primer Informe. Guatemala, 2001

¹² Prensa Libre, 3 de noviembre, 2005

¹³ artículo 251 de la Constitución de la República

asignen. Agencias Fiscales, cuya función es ejercer la persecución penal de los delitos que le sean asignados. Es común a estas fiscalías el exceso de trabajo porque a las funciones de la persecución penal se agregan funciones administrativas.

El MP en la cadena de la justicia es el más determinante, porque además de dirigir la investigación a través de la PNC, las medidas procesales coercitivas y las sanciones las dicta el juez, a requerimiento del MP.

El Acuerdo global sobre derechos humanos al referirse al fortalecimiento de las instancias de protección de los derechos humanos, establece en el número 2.2 que el Gobierno de la República de Guatemala reitera su voluntad de respetar la autonomía del Ministerio Público y de proteger su libertad de acción frente a presiones de cualquier tipo u origen, a fin de que goce plenamente de las garantías y medios que requiera para su eficiente actuación. Sin embargo, en la práctica, esta autonomía no es plena, mientras el nombramiento y remoción del Fiscal General corresponda al Presidente de la República¹⁴. Asimismo, el presupuesto que está a merced del Ejecutivo y del Congreso de la República es otra fuente de intervención que repercute negativamente en su buen funcionamiento.

Entre las principales debilidades del Ministerio Público se encuentran: la debilidad en la investigación criminal y la falta de coordinación interinstitucional. El MP es débil en promover la persecución penal, en dirigir la investigación criminal, en la supervisión de la Policía Nacional Civil en el proceso penal, así como la descordinación entre la PNC y el Ministerio Público. No obstante que en julio de 2002 el Ministerio Público y el Ministerio de Gobernación suscribieron el "Convenio Interinstitucional para la Optimización de la Investigación Criminal" que pretende crear un procedimiento unificado que haga eficaz la actuación de estas instituciones en la investigación criminal, mediante la práctica de diligencias de escenas del crimen y allanamientos. Después del 2002, ambas instituciones suscriben otros convenios y programas de capacitación conjunta. La falta de coordinación fue señalado por MINUGUA en reiteradas ocasiones como una debilidad en la lucha contra la impunidad en Guatemala¹⁵. Esta falta de coordinación se ha acentuado con las atribuciones y competencias con que se ha dotado a la Dirección de Investigación Criminal - DICRI- que, dejando su rol estrictamente científico de apoyo a la investigación, realiza acciones operativas de investigación, atribuciones expresamente establecidas en la ley para la PNC.

6. Instituto de la Defensa Pública Penal

Derivado de los Acuerdos de paz, EL sistema de justicia penal se ha visto favorecido con la creación del Instituto de la Defensa Pública Penal -IDPP-, Decreto 129 -97 del Congreso de la República. Se trata de una institución con autonomía técnica y funcional que tiene por objeto la defensa de los ciudadanos especialmente aquellos de escasos recursos económicos que no tuvieren o no nombraren defensor. El Instituto presta sus servicios en los departamentos del país y en algunos municipios. Cuenta con defensores de planta y defensores de oficio estos debido a la limitación legal de incorporar más abogados con carácter permanente. El IDPP funcionó de manera apropiada, es más, exitosa, cuando contó con financiamiento de la comunidad internacional, luego cuando dependió del presupuesto de la Nación, y por el poco interés gubernamental en el sistema de justicia se le ha disminuido el presupuesto y esto se ha reflejado en sus funciones, aumento de trabajo en los defensores públicos de planta, menor número de

¹⁴ el Licenciado Juan Luis Florido, actual Fiscal General, fue nombrado no obstante ser miembro de un partido que apoyó electoralmente al Presidente Berger

¹⁵ décimo tercer informe, párrafo 47 y 68

casos atendidos a nivel nacional, llegándose en 2003 a suspender el programa de defensores de oficio.

El IDPP ha creado las defensorías penales específicas para optimizar su trabajo:

- a) Defensoría de menores;
- b) Defensoría de la mujer;
- c) Defensoría en sedes policiales;
- d) Defensoría indígena; y,
- e) Defensoría pública penal en los Centros de Administración de Justicia -CAJ-

7. Sociedad civil

La participación de la sociedad civil de manera especial de aquellas organizaciones expertas en el tema de seguridad se ha hecho notar especialmente en los temas de auditoría a los órganos del Estado encargadas del tema seguridad y la proposición de proyectos de ley en el marco de la seguridad democrática para dar cumplimiento a la agenda legislativa de la paz, entre las organizaciones más significadas se encuentran aquellas que son integrantes del FOSS¹⁶ Asociación de Investigación y Estudios Sociales -ASIES-, Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales -FLACSO-, Centro de Estudios de Guatemala -CEG-, Universidad Rafael Landívar -URL-.

Asimismo sobresalen las organizaciones que participaron en el proyecto POLSEDE: ASIES, CALDH, Centro de Estudios de Guatemala -CEG-, CIEN, CIIDH, FADS, FLACSO, FMM, IECCPG, Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible -IEPADES-, IPES, IRIPAZ, Seguridad en Democracia -SEDEM-; en época más reciente tratan la temática La RED de Organizaciones de la Sociedad Civil Expertas en Seguridad. En este sentido es importante recordar el trabajo de ASIES, IRIPAZ Y FLACSO en la década de los ochenta para abrir espacios de investigación y debate sobre el papel de un ejército en una democracia, nuevos conceptos de seguridad y defensa y las relaciones cívico-militares, en general¹⁷.

V- MARCO JURIDICO REGULADOR DE LA SEGURIDAD EN GUATEMALA Y SUS REFORMAS

En el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, se comenzó a definir el nuevo marco conceptual de la seguridad democrática, en contraposición a la conceptualización de la "seguridad nacional" que prevaleció durante el conflicto interno. Este nuevo marco conceptual engloba aspectos como el fortalecimiento del Estado de derecho, de la democracia y sus instituciones, el respeto a los derechos humanos y la subordinación del ejército al poder civil legalmente constituido. De hecho, lo que se da es una interrelación del concepto de seguridad con los valores de la democracia.

Desde esta perspectiva, el objetivo principal de la seguridad democrática ya no es el Estado como tal, sino la persona humana y con ello el establecimiento de un sistema político-jurídico democrático, en el cual las leyes y las instituciones permitan a todos los habitantes, sin distinción de sexo, edad, condiciones socioeconómicas, religión o etnia, convivir en paz, libres de amenazas y en un ambiente de plena y garantizada seguridad, desarrollo y bienestar, tanto en lo individual como en lo colectivo.

¹⁶ Proyecto de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil en temas de Seguridad

¹⁷ Seguridad Democrática en Guatemala, Marcie Mersky, UNOPS, 2002

Uno de los desafíos implícitos en la configuración de la seguridad democrática lo constituye la construcción del andamiaje legal sustentado en este nuevo marco de transición del autoritarismo a la democracia, en el que la sociedad guatemalteca está inmersa. En este contexto, se debe reconocer que son las organizaciones de la sociedad civil que se han ido especializando en esta temática las que han asumido la responsabilidad de promover la implementación de propuestas que le han dado sustento a este nuevo enfoque, incorporando los necesarios controles democráticos.

La importancia de la implementación de la Agenda de la Paz crece ante la realidad de un Estado y un proceso democrático débiles, y ante circunstancias como el rechazo de las reformas constitucionales en la Consulta Popular de abril de 1999.

1. El Sistema de Justicia

El seguimiento y consolidación del proceso integral de modernización y fortalecimiento del Sistema de justicia, además de la voluntad política de las autoridades, requiere que todas las instituciones del Sistema estén dotadas de adecuadas asignaciones presupuestarias; correspondiendo a cada una de ellas velar por la optimización, transparencia y buena ejecución presupuestaria de sus recursos financieros.

La continuidad y sostenibilidad en el incremento al gasto público para el Sistema de justicia es uno de los compromisos de las Acuerdos de paz, empero, se evidencia retrocesos en el cumplimiento de este compromiso, debido a que el presupuesto nacional de gastos asignados a las instituciones del Sistema de justicia continúa siendo insuficiente para desarrollar los respectivos programas de reforma y fortalecimiento.

Actualmente los procesos penales se resuelven generalmente basados en la declaración testimonial, tratándose de una prueba subjetiva es poco fiable. Este problema se superaría en buena parte con la creación del Instituto de Ciencias Forenses que daría la prueba científica en el proceso penal; sin embargo, no obstante que existe un proyecto presentado por la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia al Congreso de la República, este no lo ha incluido en su agenda legislativa.

La calidad y eficiencia profesional y ética del recurso humano es uno de los aspectos centrales en el proceso de reforma y fortalecimiento del Sistema de justicia en nuestro país. Las Facultades de Derecho constituyen los lugares de formación de los futuros operadores de justicia, abogados, jueces, fiscales y personal auxiliar, cuyo desempeño es fundamental en el servicio de justicia que recibe la sociedad guatemalteca.

Es conveniente dar seguimiento a una de las recomendaciones expuestas por la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, en su informe final "Una nueva justicia para la paz", presentado desde abril de 1998. Este señaló la necesidad de realizar un diagnóstico acerca de la enseñanza del derecho en Guatemala, que analice en profundidad la realidad existente y sus carencias, que incentive el diseño de un ambicioso plan de transformación integral de las Facultades de Derecho, para que los profesionales que llegan a servir en el Sistema de justicia cuenten con la calidad indispensable. Las Facultades de Derecho de la Universidad de San Carlos de Guatemala y de la Universidad Rafael Landívar, se encuentran en procesos de reforma curricular, que incluye la temática de los derechos humanos como eje transversal, así como maestrías en derechos humanos, derecho mercantil, derecho indígena, derecho agrario y derecho penal.

Por otra parte, las autoridades de las instituciones del Sistema de justicia deben preocuparse por garantizar la calidad profesional de su personal, mediante procesos de selección abiertos y públicos, teniendo como base los méritos de los candidatos, determinados de manera objetiva y transparente, y de evaluaciones del desempeño basado en factores objetivos, de capacidad,

probidad y experiencias en el caso del personal en servicio. Debe considerarse que la modernización de la infraestructura física, de la informática y de los servicios no es suficiente si no se cuenta con el personal que posea las mejores calidades profesionales y actitudes para el desempeño de su trabajo.

Acceso a la Justicia

A pesar de los diversos esfuerzos institucionales por materializar el acceso a la justicia de los pueblos indígenas, aún se requiere realizar importantes acciones tendientes a su mejoramiento y consolidación.

El acceso a la justicia de los pueblos indígenas es uno de los temas principales que se reflejan en los compromisos pendientes de cumplimiento de los Acuerdos de paz. En tal sentido, es conveniente prestar atención a los siguientes aspectos:

- a) Falta avanzar en el conocimiento y respeto de la cultura y del derecho indígena, tal y como lo dispone la Constitución Política de la República, el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, así como en la aplicación de los compromisos internacionales adquiridos por Guatemala al haber aprobado y ratificado el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Persiste la resistencia y en otros casos la falta de sensibilidad de un importante número de operadores de justicia a no reconocer las decisiones adoptadas por las autoridades indígenas en relación al derecho indígena; a no aplicar procedimientos y fórmulas del derecho indígena previstas en el Convenio 169 de la OIT, así como al empleo de peritaje cultural.

Es conveniente que se continúe desarrollando programas de sensibilización y capacitación para operadores de justicia, sobre la cultura e identidad de los pueblos indígenas, en especial en el conocimiento de normas y mecanismo que regulan su vida comunitaria, por medio de las unidades de capacitación de las diversas instituciones del Sistema de justicia, del programa de "capacitación conjunta, continua y permanente a operadores de justicia" ejecutado por la Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia y las Facultades de Derecho.

- b) En el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, compromisos II. A 2 d) el Gobierno se compromete al establecimiento de servicios de defensoría y asesoría jurídica gratuita para personas de bajos recursos económicos, especialmente en lugares donde predominan las comunidades indígenas. Estos servicios deben, comprender el auxilio y la orientación en asuntos de carácter civil, familiar, laboral y agrario, entre otros, y no sólo concentrarse en asuntos de índole penal, ya que la necesidad de asistencia legal no se restringe a este ámbito.

En este tema, la instalación de bufetes populares en cada uno de los Centros de Administración de Justicia (CAJ), constituyó un importante avance. Estos bufetes están integrados por estudiantes de último año de la carrera de Derecho de la Universidad de San Carlos de Guatemala y de la Universidad Rafael Landívar y por coordinadores que tienen el título de abogado y prestan asesoría especialmente en asuntos de índole penal.

- c) Aún es limitado el número de operadores de justicia bilingües: jueces, fiscales, defensores, policías y personal auxiliar que ocupan plazas en lugares de mayor población indígena y el número y la diversidad lingüística de los intérpretes también es reducido. Como consecuencia la barrera lingüística sigue constituyendo uno de los obstáculos que dificulta o impide a los pueblos indígenas el acceso a la justicia.

Las instituciones del Sistema de justicia deben avanzar hacia la ejecución de una política coherente y sostenida de contratación de personal bilingüe e intérpretes a fin de garantizar a la población indígena el derecho a la justicia en su propio idioma. Asimismo, es imperativo que se dé cumplimiento a la Ley de Idiomas Nacionales, Decreto 19-2003 del Congreso de la República, a lo dispuesto en el artículo 15: "De los servicios públicos. Facilitar el acceso a los servicios de (...), justicia, como sectores prioritarios, para los cuales la población deberá ser informada y atendida en el idioma propio de cada comunidad indígena(...)."

- d) La creación de CAJ en comunidades como Ixchiguán, en el departamento de San Marcos; Santiago Atitlán, en el departamento de Sololá; e Ixcán en el departamento de Quiché por la Instancia Coordinadora de Modernización del Sector Justicia constituye avance que beneficia el acceso a la justicia en lugares de población mayoritariamente indígena.

Impunidad

La impunidad en Guatemala es un fenómeno que ha persistido de manera sistemática debido a la debilidad del Estado de prevenir e investigar los delitos y sancionar a los responsables, en particular en los casos de graves violaciones a los derechos humanos.

Las amenazas, intimidaciones y atentados sistemáticos contra operadores de justicia, testigos y sujetos procesales, sin que el Estado ejecute un plan integral de acciones concretas y eficaces para investigar y desarticular a los grupos ilegales y aparatos clandestinos, requiere la puesta en marcha de la Comisión para la Investigación de Cuerpos ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS)¹⁸

El combate a la impunidad, no debe circunscribirse al ámbito penal, también debe extenderse a las áreas: civil, familia, laboral, tributario, agraria y otras.

Corrupción

La Comisión de fortalecimiento de la Justicia, en su informe final "Una nueva justicia para la paz", señaló que la corrupción en el Sistema de justicia sigue guardando estrecha relación con la credibilidad y fortaleza de las instituciones que lo integran. La Comisión propuso una serie de recomendaciones orientadas a la definición de políticas de prevención y de combate al fenómeno de la corrupción que aún están vigentes y las instituciones del Sistema de justicia deben dar seguimiento y buscar mecanismos para la puesta en marcha, porque hasta ahora, las medidas adoptadas aún no han logrado tener un impacto real y efectivo en el combate a la corrupción.

2. Ley de Armas y Municiones

En el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática, número 33, el Gobierno de la República se compromete a promover la reforma de la Ley de Armas y Municiones a efecto de:

- a) Hacer más restrictiva la tenencia y portación de armas que se encuentran en manos de particulares, de conformidad con lo previsto por el artículo 38 de la Constitución;

¹⁸ La CICIACS estaría integrada por tres comisionados: un representante del Secretario General de Naciones Unidas, quien ejerce el cargo de coordinador, un representante del Secretario General de la Organización de Estados Americanos; y, un representante del Estado, designado por el Presidente de la República sobre la base de una terna propuesta por el Procurador de los Derechos Humanos y los otros comisionados.

- b) Otorgan responsabilidad sobre la materia al Ministerio de Gobernación. Lo referente a la tenencia y portación de armas ofensivas se considerará en casos muy excepcionales y calificados, y para ello se deberá contar con la opinión del Ministerio de la Defensa.

Asimismo, dicho Acuerdo, en el número 34, expresa que el Gobierno se compromete a:

- a) Hacer efectivo el sistema de registro de las armas en circulación y la identificación de sus propietarios.
- b) Transferir los registros que actualmente se encuentran en depósito en el Departamento de Control de Armas y Municiones del Ministerio de la Defensa al Ministerio de Gobernación.

Ninguno de estos compromisos se han cumplido y, lo más grave, el proyecto de Ley de Armas y Municiones que se encuentra en discusión en el Congreso de la República poco o nada se acerca a los compromisos asumidos en los Acuerdos de paz.

3. Ley de Libre acceso a la información

En Guatemala, actualmente, el derecho de acceso a la información no está suficientemente regulado ni garantizado. El marco jurídico vigente se limita a normas constitucionales aún no desarrolladas que, a su vez, establecen limitaciones específicas y extraordinarias al acceso a la información que, cabalmente por ausencia de normas e instituciones que desarrollen los principios generales, se han convertido en obstáculo, muchas veces arbitrario y abusivo, del derecho de libre acceso a la información.

La garantía del derecho a la información, en la medida en que evita amenazas de acciones arbitrarias e indebidas por parte de la autoridad estatal; protege derechos humanos fundamentales, centrándose así en el respeto a la persona humana; se institucionaliza adecuadamente en el sistema jurídico y político del país, y establece, para su eficacia, instituciones, procedimientos, coordinaciones y controles adecuados.

Se encuentra en el Congreso de la República el proyecto de ley de Libre Acceso a la Información elaborado por organizaciones de la sociedad civil expertas en temas de seguridad, pendiente de dictamen de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, el proyecto abarca cuatro ámbitos sustantivos: a) el acceso a la información en poder de la autoridad estatal y de las entidades estatales, en armonía con la publicidad de los actos de la administración establecida en el artículo 30 de la Constitución; b) el acceso a datos personales en archivos y registros estatales, conforme a lo establecido en el artículo 31 de la Constitución; c) el acceso a datos personales en archivos y registros privados, que no está expresamente regulado en la Constitución, pero que deriva de derechos establecidos en ella, en convenios internacionales ratificados por Guatemala y en declaraciones del sistema internacional de que forma parte nuestro país; d) el relativo a la clasificación y desclasificación de la información en poder de la autoridad estatal, para definir estrictamente las excepciones a la publicidad de las mismas.

En el ámbito adjetivo o procesal, el proyecto contempla la tutela jurisdiccional específica de los derechos de acceso a la información, sin perjuicio de las garantías y defensas del orden constitucional establecidas en la Constitución de la República, en la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y en la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos.

4. Ley de servicios de seguridad privada

Se conoce como seguridad privada al conjunto de actos y medidas organizadas, de carácter preventivo, tendentes a garantizar el normal desarrollo de las actividades, en ámbito privados, de personas o empresas, que permite controlar a los agentes, elementos, circunstancias o situaciones que podrían alterarlas, interrumpirlas o dañarlas de manera significativa. Puede ser

desarrollada por personas habilitadas legalmente o por empresas privadas constituidas de conformidad con las leyes correspondientes.

Por mandato constitucional, el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia, siendo su deber garantizar a los habitantes la vida, la justicia, la seguridad y la paz, en consecuencia, corresponde al Estado atender todo lo referente a seguridad.

Los Acuerdos de paz y en particular el Acuerdo global sobre derechos humanos y el acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, contienen una serie de compromisos relacionados con la seguridad pública, seguridad ciudadana y la seguridad jurídica del pleno goce de los derechos humanos, como condición necesarias para la concreción de la paz y el bienestar común.

En el Acuerdo global sobre derechos humanos, el Estado de Guatemala reconoció su obligación de disolver cualquier cuerpo de seguridad ilegal o clandestino; en tal razón, la existencia de cuerpos de seguridad privados no regulados adecuadamente o sin regulación alguna, obliga explícitamente al Estado a normar sus razón de ser, ámbito de acción, competencias, limitaciones e interconexión con la seguridad pública.

De conformidad con la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97), al Ministerio de Gobernación le corresponde, entre otras materias, formular las políticas, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo a la seguridad de las personas y sus bienes y la garantía de sus derechos. Las empresas de seguridad privada es un sector en franco crecimiento que juega un papel central. Como se sabe, mientras que la Policía Nacional Civil cuenta con alrededor de 20,000 agentes, diversos estudios estiman que los elementos de las empresas privadas de seguridad pasan de 60,000.

La fuerza pública del Estado, la Policía Nacional Civil, tiene la misión de proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como prevenir, investigar y combatir el delito preservando el orden y la seguridad pública. Esta es una misión exclusiva y excluyente de la Policía y es ella la única fuerza pública a quien la ley le ha entregado ese mandato. Todas las actividades de seguridad privada deben entenderse subordinadas al marco de la regulación legal de la policía y no incursionar en ella, de manera que tiene el carácter de una colaboración con la seguridad pública y nunca podrán atribuirse las potestades propias de la policía, ni intervenir en las materias reservadas a ésta. En aplicación de instrumentos para la ejecución de sus funciones, los elementos de seguridad privado no están cubiertos por la causa de justificación propia al ejercicio legítimo del cargo de un policía, ni pueden denominarse policías. Su existencia se ubica en el campo de los servicios necesarios para el bienestar colectivo, al que pueden acceder iniciativas privadas.

Con relación a la ley que debe regular el funcionamiento y alcances de las empresas de seguridad privada, desde 1999 se han presentado tres iniciativas de ley al Congreso de la República. Una de ellas, la iniciativa No. 12846, denominada Ley de empresas especializadas en servicios de seguridad privadas, tuvo su primer debate a mediados del 2003¹⁹.

La ley que rija la seguridad privada necesariamente debe inscribirse en el irrestricto respeto a la Constitución de la República y los Acuerdos de paz, a lo dispuesto en el artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los principios y valores que sustenta el

¹⁹ Existe un parecer generalizado en cuanto a que la misma no solo responde a intereses de tales empresas, en cuyo seno se habría gestado, sino que adolece de errores, como la facultad otorgada a las empresas de seguridad privada para hacer investigación, contraviniendo abiertamente los Acuerdos de paz. Por otra parte, persiste un enfoque de seguridad tradicional no acorde con el concepto de seguridad democrática, y que además entra en el ámbito de la competencia exclusiva del Ministerio Público.

concepto de seguridad democrática. Garantizar la seguridad es un deber esencial e irrenunciable del Estado que significa el reconocimiento del derecho derivado de la dignidad de cada ser humano.

Asimismo, se encuentra en el Congreso de la República el proyecto de Ley de Servicios de Seguridad Privada elaborado por organizaciones de la sociedad civil expertas en temas de seguridad, el cual fue conocido por la Comisión de Gobernación, en la legislatura 2004. Dicha Comisión elaboró su dictamen en forma favorable tomando los aspectos sustanciales del proyecto de la sociedad civil antes mencionado. Este proyecto se encuentra aprobado en segunda lectura por el Pleno del Congreso, pendiente de la tercera lectura y redacción por artículos.

5. Ley de la Dirección General de Inteligencia

No obstante que hacer inteligencia es una necesidad para cualquier Estado es hasta los Acuerdos de paz que el Gobierno de la República se compromete a crear la Dirección General de Inteligencia Civil, en el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, en el punto 48 establece la creación de esta dirección. El Congreso de la República por Decreto 75-2005 le dio vida a esta Ley. Antes de esta fecha, las actividades de inteligencia eran dirigidas exclusivamente por el ejército. La promulgación de esta ley es un avance de gran importancia y un avance en el control de la autoridad civil en temas de seguridad.

La DIGICI, se encargará de planear, recolectar, obtener y procesar información que permita acciones preventivas y correctivas contra el crimen organizado y la delincuencia común. Sus acciones estarán dirigidas por el Ministerio de Gobernación, con directrices secretas. No podrá actuar en investigaciones de casos judiciales iniciados, ni en operaciones policíacas que se deriven de la inteligencia producida.

Se trata de una buena ley. Sin embargo, existen algunos temores a la hora de su aplicación.

- a) las escuchas telefónicas, por el mal uso que tradicionalmente se ha dado a esta actividad;
- b) débil sistema de control para impedir y sancionar posibles ilegalidades;
- c) el cuestionable rol que se le asigna al Ministerio Público quien solicita a la sala de la Corte de Apelaciones autorización para obtener información de fuentes cerradas, a través de intervención de teléfonos, entre otras, cuando el papel que la ley asigna al MP se inicia cuando ya se cometió el delito. Tampoco se estipula en la ley los requisitos para solicitar la intervención, ni controles ni plazos de duración de la medida;
- d) dudas sobre la constitucionalidad de las intervenciones contempladas en la ley: telefónicas, radiofónicas, electrónicas y otras, por las razones mencionadas en las letras b) y c) anteriores

Los Acuerdos de paz establecen la importancia para la reforma del sector seguridad contar con una ley del sistema de inteligencia que sustituya el pasado autoritario cuando la inteligencia del Estado era una función militar convertida en instrumento de la contrainsurgencia.

6. Ley del sistema penitenciario

Se encuentra en el Congreso de la República el proyecto elaborado, conforme a los parámetros penitenciarios modernos, elaborado por la Comisión Específica, derivada de los Acuerdos de paz. El Gobierno de la República ha manifestado en diversas ocasiones su apoyo a dicho proyecto. Salvo el requerimiento del Ministerio de Gobernación que solicitó al Congreso que se separe el capítulo relacionado con la redención de penas, por considerar que esto compete a los tribunales.

7. Instrumentos Internacionales

Instrumentos internacionales relacionados con la tenencia y portación de armas²⁰

- ⇒ 1995. Tratado Marco de Seguridad Democrática.
- ⇒ 1997. Estudio Internacional de las Naciones Unidas sobre Regulaciones de Armas.
- ⇒ 1997. Convención Interamericana Contra la Fabricación y Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados.
- ⇒ 2001. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras.
- ⇒ 2001. Conferencia sobre Armas Pequeñas y Livianas en Centroamérica: Dimensiones del control y la regulación del tráfico de armas para implementar el Programa de Acción de las Naciones Unidas. San José, Costa Rica.

Compromisos adquiridos por los Estados:

- ⇒ Tipificar como delitos la fabricación y tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.
 - ⇒ Requerir el marcaje en la fabricación de armas, identificando nombre del fabricante, lugar de fabricación y número de serie.
 - ⇒ Requerir el marcaje adecuado en las armas importadas, que permita identificar nombre y dirección del importador.
 - ⇒ Requerir el marcaje de cualquier arma de fuego confiscada o decomisada.
 - ⇒ Establecer o mantener un sistema eficaz de licencias o autorizaciones de exportación, importación y tránsito internacional para las transferencias de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados. Establecer una normativa con el fin de combatir el tráfico ilícito de armas.
-
- ❖ En comparación con los complejos sistemas de las armas pesadas, las pequeñas y livianas se producen en gran cantidad, están disponibles en abundancia, son fáciles de ocultar, requieren poco mantenimiento y entrenamiento.
 - ❖ Una cantidad de países son autosuficientes para manufacturar armas pequeñas y la munición correspondiente, ya sea localmente o a través de licencias.
 - ❖ Las transferencias internacionales son una fuente importante de suministro, usando canales tanto legales como ilegales.
 - ❖ Tradicionalmente han sido las leyes nacionales las que han regido la posesión y uso de armas pequeñas y ligeras. Actualmente el tema es del ámbito internacional.
 - ❖ El problema de las armas pequeñas y ligeras requiere estrategias tanto del lado de la oferta como de la demanda.

²⁰ Boletín de Información sobre Seguridad, Centro de Estudios de Guatemala, 2005

VI- POLITICA REGIONAL DE COMBATE A LA DELINCUENCIA

1. Intereses estadounidenses

A partir del 11 de septiembre de 2001, la política exterior de Estados Unidos privilegia el combate al terrorismo, lo que significa mayores controles y crecimiento de las estructuras de inteligencia, con tendencia a privilegiar la militarización de la seguridad ciudadana. La agenda de seguridad Norteamericana agrega el combate al narcotráfico y el tema de los migrantes.

La última iniciativa estadounidense fue transmitida por el Secretario de la Defensa de Estados Unidos, Donald H. Rumsfeld, el 12 de octubre en Miami (ver anexo 2)

En el caso de Guatemala es significativa la visita del Secretario de Defensa norteamericano Donald H. Rumsfeld, quien plantea al Gobierno la conveniencia de un mayor protagonismo de las fuerzas militares en todos los ámbitos de seguridad, especialmente en el combate a las maras, narcoterrorismo, así como acciones combinadas entre el ejército y la policial. De concretarse este papel estaríamos frente a un claro debilitamiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno en los Acuerdos de paz.

Las acciones del gobierno se han caracterizado por la militarización de sus acciones en temas de seguridad. Los ministros Centroamericanos, en la mencionada reunión, solicitaron mayor apoyo para equipo y mejoras a sus elementos. Asimismo, se planteó crear una fuerza regional bajo la dirección de los Estados Unidos para combatir al crimen globalizado.

El Diario de Centroamérica del 14 de octubre 2005 recoge declaraciones de Donald H. Rumsfeld con ocasión de la reunión con los ministros de defensa de Centroamérica: "Avanzamos hacia el aumento de la cooperación entre nuestras fuerzas armadas en áreas importantes como la planificación y el entrenamiento conjunto para prepararnos mejor para futuros desastres y combatir juntos las amenazas transnacionales".

La política de militarización no es compartida por el Congreso de Estados Unidos. En los medios de comunicación del país recientemente se informaba, en relación a la prohibición de asistencia militar a Guatemala "A pesar de los esfuerzos de la administración Bush, por levantar la prohibición, la decisión tomada es una clara señal de la preocupación de diversos sectores del Congreso estadounidense sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala y la falta de avances claros en la implementación de importantes y cruciales reformas militares"²¹

2. Acuerdos de los gobiernos centroamericanos a nivel regional

Además del Tratado Marco de Seguridad Democrática, en 2003, los gobiernos de la región han institucionalizado reuniones de la Comisión de Seguridad de Centroamérica: en Panamá, se aprobó el modelo de formato para inventarios de armamentos, elaborado por la Comisión de Seguridad en su XXIV reunión ordinaria, lo cual permitirá la uniformidad en la presentación de inventarios de los países Centroamericanos y el fortalecimiento de las medidas de confianza en la subregión. Además del consenso regional sobre medidas para establecer el balance razonable de fuerzas militares y de seguridad en Centroamérica, alcanzado en la reunión de jefes de Estado. En la XXVI reunión de la Comisión, se acordó apoyar la búsqueda de financiamiento para la implementación del plan de Acción Regional (PAR) para la erradicación de producción, tráfico, consumo y uso ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, mediante la coordinación de estrategias. En el 2003 Guatemala fue excluida por los EUA de la lista de países cooperantes para combatir la producción y tráfico ilícito de drogas. Esto llevó al Gobierno de la República a diseñar un plan ambicioso en el combate al narcotráfico que rindió sus frutos y es así que en el mismo

²¹ El Periódico, 8 de noviembre, 2005

2003 Guatemala queda fuera de dicha lista. El combate al narcotráfico se hace a través del Ministerio Público que cuenta con la intervención del Servicio de Análisis e Información Antinarcóticos (SAIA).

A nivel de la Organización de Estados Americanos -OEA-, la Convención Interamericana contra la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados se trata del último aporte de esta entidad celebrado en Washington el 6 y 7 de octubre para desarrollar medidas adecuadas con el fin de prevenir y combatir el tráfico de armas de fuego en el hemisferio occidental.

En cuanto al narcotráfico existe un convenio de cooperación sobre la supresión de tráfico marítimo y aéreo ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas suscrito con los Estados Unidos de América.

Los países Centroamericanos mantienen un concepto restringido de la seguridad ciudadana como se deduce de los informes presidenciales al Congreso de la República en Guatemala, el Cuarto Informe Presidencial consigna al informar sobre la situación de la seguridad ciudadana lo siguiente: En el tema de seguridad ciudadana, se puede señalar que el gobierno obtuvo los logros que se describen en las siguientes secciones. Detención de personas: Durante el período comprendido del 1 de enero al 31 de octubre del 2003, la PNC ha registrado 42,358 detenciones. Al analizar las cinco causas principales de aprehensión, se observa que: la mayor cantidad de detenciones es por responsabilidad de conductores, o sea accidentes de tránsito; robo, o sea el despojo mediante el uso de fuerza; por agresión, que generalmente son faltas; por delitos relacionados con drogas; y, por orden de juez competente.

El Estado ha fracasado en dar seguridad a los ciudadanos prueba de ello es: el auge de empresas de seguridad privada en la región muchas de ellas mejor dotadas que las fuerzas de seguridad pública; aumento de la criminalidad, con indicadores como la tasa de homicidios dolosos, que en la región alcanza el promedio más alto del mundo con 25.1 por 100 mil habitantes (Informe sobre la Democracia en América Latina 2004, PNUD. Pág. 12); tenencia y portación de armas particulares sin control. Según informa el Boletín de Información sobre Seguridad del Centro de Estudios Guatemala -CEG- Se estima que hay dos millones de armas ligeras que circulan ilegalmente en el Istmo, señala que en Guatemala se otorgan hasta tres licencias de portación de armas por persona mayor de 25 años, y cada una de ellas permite portar tres armas, lo que significa que se autoriza la portación de hasta nueve armas por persona. En Honduras, se puede registrar hasta cinco armas por cada mayor de 21 años, En Costa Rica, se pueden registrar tres armas por cada mayor de 18 años, en Panamá nueve armas por cada persona mayor de 21 años, en el Salvador no está especificado en la legislación, lo mismo que en Nicaragua²²

Estadísticas del año 2005 Guatemala²³

2782	Homicidios con armas de fuego
372	Homicidios con armas blancas
5089	Robos de vehículos
704	Robos a comercios
535	Robos a viviendas
207	Violaciones
43	Denuncias de secuestros

²² Informe Especial CEG, 2000

²³ Prensa Libre, 24 de septiembre 2005

972	Personas reportadas desaparecidas
12	Robos a bancos

En Guatemala, se han vendido legalmente más de 260 mil armas y 43 millones de municiones anualmente durante los dos últimos años. Los guatemaltecos gastaron el año pasado 4.67 millones de dólares en la compra de armas y municiones. En El Salvador, sólo en el mes de septiembre (2005), según datos de la PNC, se cometieron 343 asesinatos, es así el mes más violento en lo que va del año, luego de julio, cuando se contabilizaron 378 homicidios, es decir un promedio de 13 cada día²⁴

Los Estados centroamericano se caracterizan por contar con instituciones extremadamente débiles, infiltrados por el crimen organizado y con funcionarios corruptos a todos los niveles. Esta realidad es el campo apropiado para que el crimen organizado y el narcotráfico encuentren un campo fértil para sus actividades. La respuesta de un gran número de ciudadanos es defenderse por mano propia, lo que significa armarse. Esto hace entrar a los países en un círculo vicioso, más armas en manos de particulares, paradoja, más inseguridad.

3. Tratados en Centroamérica

El acuerdo más importante suscrito por los países centroamericanos en materia de seguridad, es el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, firmado en San Pedro Sula, Honduras, el 15 de diciembre de 1995.

Los Estados centroamericanos se han organizado para lograr la integración, la paz, libertad y democracia y desarrollo en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) creado en 1991 con el Protocolo de Tegucigalpa.

El SICA tiene entre sus propósitos la elaboración de un nuevo modelo de seguridad regional con respeto a los derechos humanos.

VII- PERSPECTIVAS DEL PROBLEMA

1. Efectos de la violencia

La mayor fuente de información en este aspecto son los medios de comunicación social del país: El guatemalteco padece trastornos de orden psicosocial. Miedo a salir a la calle, desconfianza en las instituciones y falta de participación son algunos de los síntomas que sufren los guatemaltecos por la violencia imparabable, en opinión de Marina de Villagrán, profesora de Psicología Social y Violencia Política de la Universidad de San Carlos -USAC-²⁵.

No estamos prestando atención a esa problemática. Hoy, los niños tienen su propia terminología para expresar su agresividad, afirma Lionel Ardón, de la Escuela de Psicología de la USAC.

Guatemala atraviesa una crisis de seguridad: asesinatos, robos, secuestros y violencia que afecta a todos los estratos sociales del país, en capital y en el interior de la República. A pesar del cambio de autoridades cada cuatro años la violencia en todos los órdenes se ha incrementado de forma alarmante. La impunidad en Guatemala es un fenómeno que ha persistido de manera sistemática debido a la debilidad del Estado y de la que se ha aprovechado el crimen organizado y narcotráfico, así como los aparatos clandestinos de represión y seguridad.

²⁴ El Faro, 17 de octubre, 2005

²⁵ Prensa Libre, 28 de septiembre, 2005.

2. Victimología

El Diccionario de la Real Academia define como víctima a la persona que padece daño por culpa ajena o por causa fortuita (vigésima primera edición, Madrid, 1992)

Es aquel individuo dañado en su persona o en sus bienes y derechos; asimismo, puede ser víctima un grupo de la población, tal como familiares, amigos y compañeros de trabajo, estudiantes, etc.

La Victimología es la disciplina que estudia esta materia y busca rescatar a la víctima, especialmente del olvido de la legislación.

Existen varias clases de víctima:

- a) la derivada del delito común en relación al delincuente, dado que la víctima no tiene mayor atención ni de la doctrina ni de las leyes;
- b) la derivada del abuso de poder por parte del Estado; y,
- c) la derivada de hechos de la naturaleza o del hombre.

La figura de víctima del delito es tratada en las leyes penales que castigan al delincuente; el hecho se encuentra tipificado como delito y el procedimiento a seguir está claramente establecido.

En el caso de la víctima del abuso de poder, como generalmente el poder público se ampara en la ley, pero se trata de un abuso en la aplicación de la ley, la víctima se encuentra más desprotegida.

La víctima de los hechos de la naturaleza o del hombre –terremotos, huracanes, plagas, accidentes de tránsito, de trabajo- no está contenida dentro del objeto del presente estudio.

Marco Jurídico

Los Convenios y Tratados internacionales suscritos por Guatemala establecen los contenidos básicos para el eficaz resarcimiento a las personas víctimas del delito y la violación de los derechos humanos en general.

El estudio y sistematización legislativa de la figura de la víctima es reciente. Se da un especial impulso al tema a partir del simposio de victimología realizado en Jerusalén en el año 1973.

Sobresale como cuerpo jurídico específico la Declaración adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas número 40/34, del 29 de noviembre de 1985, que declara los principios fundamentales de Justicia para las Víctimas de delitos y del abuso de poder.

Constitución Política de la República de Guatemala

La Constitución de la República en su artículo 2 que se refiere a los deberes del Estado establece: “Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”. Esta obligación se extiende a atender a la víctima o sea no sólo se trata de una seguridad preventiva sino curativa, lo que significa protegerla, resarcir el daño, restituírle su derecho y sus bienes, brindarle protección a la víctima y a su familia, asistencia psicológica y acompañamiento.

Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de delitos y del abuso de poder²⁶

La Declaración se refiere a dos casos: las víctimas de delitos y las víctimas del abuso de poder.

En la primera parte de la Declaración se menciona que millones de personas en el mundo sufren daños como resultado de delitos y del abuso de poder, y que los derechos de esas víctimas no han sido reconocidos adecuadamente. Reconoce que las víctimas de delitos y las víctimas del abuso de poder, y frecuentemente también sus familiares, los testigos y otras personas que les prestan ayuda, están expuestos injustamente a pérdida, daños y perjuicios, y que además pueden sufrir dificultades cuando comparecen en el enjuiciamiento de los delincuentes.

Las víctimas de delitos

La Declaración conceptualiza como tales a las personas que, individual o colectivamente hayan sufrido daños inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.

Podrá considerarse víctima a una persona, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador, e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima.

En la expresión víctima se incluye además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

Cuatro son los principios regulados por la Declaración:

- a) **Acceso a la justicia y trato justo:** las víctimas serán tratadas con compasión y respeto por su dignidad. Tendrán derecho al acceso a los mecanismos de la justicia y a una pronta reparación del daño que hayan sufrido, según lo dispuesto en la legislación nacional. Se establecerá y reforzarán, cuando sea necesario, mecanismos judiciales y administrativos que permitan a las víctimas obtener reparación mediante procedimientos oficiales u oficiosos expeditos, justos, poco costosos y accesibles. Se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas. Se utilizarán, cuando proceda, mecanismos oficiosos para la solución de controversias, incluidos la mediación, el arbitraje y las prácticas de justicia consuetudinaria o autónomas, a fin de facilitar la conciliación y la reparación en favor de las víctimas.
- b) **Resarcimiento:** los delincuentes o los terceros responsables de su conducta resarcirán equitativamente, cuando proceda, a las víctimas, sus familiares o las personas a su cargo. Ese resarcimiento comprenderá la devolución de los bienes o el pago por los daños o pérdidas sufridos, el reembolso de los gastos realizados como consecuencia de la victimización, la prestación de servicios y la restitución de derechos.
- c) **Indemnización:** Cuando no sea suficiente la indemnización procedente del delincuente o de otras fuentes, los Estados procurarán indemnizar financieramente a las víctimas de delitos que hayan sufrido importantes lesiones corporales o menoscabo de su salud física o mental como consecuencia de delitos graves; a la familia, en particular a las personas a cargo de las

²⁶ Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985

víctimas que hayan muerto o hayan quedado físicamente o mentalmente incapacitadas, como consecuencia de la victimización. Se fomentará el establecimiento, el reforzamiento y la ampliación de fondos nacionales para indemnizar a las víctimas.

- d) **Asistencia:** Las víctimas recibirán la asistencia material, médica, psicológica y social, por conducto de los medios gubernamentales, voluntarios, comunitarios y autóctonos. Se proporcionará capacitación al personal de policía, de justicia, de salud, de servicios sociales y demás personal interesado, para hacerlo receptivo a las necesidades de las víctimas y directrices que garanticen una ayuda apropiada y rápida.

Las víctimas del abuso de poder:

Se entenderá por víctimas las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera en menoscabo de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que no lleguen a constituir violaciones del derecho penal nacional, pero violen normas internacionalmente reconocidas relativas a los derechos humanos. Los Estados considerarán la posibilidad de incorporar a la legislación nacional normas que proscriban los abusos de poder y proporcionen remedios a las víctimas de esos abusos. En particular, esos remedios incluirán el resarcimiento y la indemnización, así como la asistencia y el apoyo materiales, médicos, psicológicos y sociales necesarios.

Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes²⁷

Expresa que todo Estado Parte velará porque toda persona que alegue haber sido sometida a tortura en cualquier territorio bajo su jurisdicción, tenga derecho a presentar una queja y a que su caso sea pronta e imparcialmente examinado por sus autoridades competentes. Se tomarán medidas para asegurar que quien presente la queja y los testigos estén protegidos contra malos tratos o intimidaciones como consecuencia de la queja o del testimonio presentado.

Asimismo, recomienda al Estado Parte velar porque su legislación garantice a la víctima de un acto de tortura, la reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible. En caso de muerte de la víctima como resultado de un acto de tortura, las personas a su cargo tendrán derecho a indemnización

Convención sobre los derechos del niño²⁸

Establece que los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respecto de sí mismo y la dignidad del niño.

Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.²⁹

²⁷ Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984

²⁸ Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989

²⁹ Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 47/133 de 18 de diciembre de 1992

Señala en sus primeros artículos que todo acto de desaparición forzada sustrae a la víctima de la protección de la ley y le causa graves sufrimientos, lo mismo que a su familia. Constituye una violación de las normas de derecho internacional que garantizan a todo ser humano, entre otras cosas, el derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, el derecho a la libertad y a la seguridad de su persona y el derecho a no ser sometido a torturas ni a otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Viola además, el derecho a la vida, o lo pone gravemente en peligro.

Establece que las víctimas de actos de desaparición forzada y sus familias deberán obtener reparación; tendrán derecho a ser indemnizadas de una manera adecuada; a disponer de los medios que les aseguren una readaptación tan completa como sea posible. En caso de fallecimiento de la víctima a consecuencia de su desaparición forzada, su familia tendrá igualmente derecho a indemnización.

Los Estados prevendrán y reprimirán la apropiación de hijos de padres víctimas de una desaparición forzada o de niños nacidos durante el cautiverio de sus madres víctimas de desaparición forzada y se esforzarán por buscar e identificar a esos niños para restituirlos a su familia de origen

Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias³⁰

Consideran que los familiares de la persona fallecida y sus representantes legales serán informados de las audiencias que se celebren y a las que tendrán acceso, así como a toda la información pertinente a la investigación; y tendrán derecho a presentar otras pruebas.

La familia del fallecido tendrá derecho a insistir en que un médico u otro representante suyo calificado esté presente en la autopsia. Una vez determinada la identidad del fallecido, se anunciará públicamente su fallecimiento y se notificará inmediatamente a la familia o parientes. El cuerpo de la persona fallecida será devuelto a sus familiares después de completada la investigación.

También señalan que las familias y las personas que están a cargo de las víctimas de ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias tendrán derecho a recibir dentro de un plazo razonable, una compensación justa y suficiente.

Código Procesal Penal

En el Código Procesal Penal vigente se contempla la intervención de la víctima en el proceso.

Por siglos las víctimas de los delitos no fueron tomadas en cuenta para el resarcimiento de sus derechos. Se consideró la protección de los imputados en la comisión de delitos, y de las personas privadas de su libertad, por su susceptibilidad a ser sometidos a procedimientos arbitrarios, contrarios a su derecho a la libertad y a la seguridad jurídica, así como a tratos contrarios a su integridad personal y a su dignidad humana. Hubo estudios que se ocuparon del delincuente y se olvidaron de la víctima.

³⁰ Recomendados por el Consejo Económico y Social en su Resolución 1989/65 del 24 de mayo de 1989

La nueva tendencia del Código Procesal Penal tiende a la mayor intervención de la víctima para propiciar el resarcimiento económico por las consecuencias del delito; eso es un paso adelante, sin embargo, los daños a la víctima hacen indispensable una atención integral que no se logra generalmente con una cantidad de dinero, de ello se ocupa la Victimología -ciencia surgida en la primera mitad del Siglo XX y sin embargo, de poca difusión y aplicación- a fin de que se brinde a la víctima protección para su seguridad inmediata- mediante albergues temporales, para su apoyo emocional y moral- a través de tratamiento en crisis, tratamiento ambulatorio o inserción en grupos de apoyo.³¹

Acuerdo global sobre Derechos Humanos³²

El Gobierno de la República y la Unidad Revolucionaria Nacional guatemalteca, acuerdan el "Reasentamiento y/o Asistencia a las Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos". En el número VIII. 1. Consigna que las Partes reconocen que es un deber humanitario resarcir y/o asistir a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos. Dicho resarcimiento y/o asistencia se harán efectivos a través de medidas y programas gubernamentales, de carácter civil y socioeconómico, dirigidos en forma prioritaria a quienes más lo requieran, dada su condición económica y social.

3. Prevención

En Guatemala, la lucha contra el crimen tiene una connotación represiva, este método ha demostrado en la práctica que es inoperante e insuficiente para combatir el delito. Por eso, cada vez más, la sociedad en general y las autoridades en particular, se convencen que las acciones más efectivas son las encaminadas a la prevenir el delito, para lo cual la intervención de la comunidad es determinante, se trata de apoyarse en las personas que viven y trabajan en el lugar, ellos son los más indicados porque son quienes conocen los problemas que les ocasiona el crimen, y pueden calificar mejor las propuestas en el tema de seguridad que se traten de implementar.

Se debe involucrar a toda la sociedad, sobre todo porque y se mencionó, lo más efectivo en el combate a la delincuencia es prevenir el delito más que reprimirlo ya que esta función corresponde al Estado quien tiene los medios apropiados para hacerlo.

La prevención supone acciones como: implementar políticas de prevención del delito identificar los problemas que inciden en la delincuencia e implementar medidas tendientes a reducirlo y reducir la oportunidad de delinquir. identificar grupos de riesgo social y establecer programas dirigidos específicamente a estos grupos; promover y facilitar actividades educativas y acceso al trabajo, recreación y salud; identificar las condiciones que facilitan la ejecución del delito; promover la organización comunitaria: grupos religiosos, deportivos, culturales, sociales, ayuda a la comunidad, etc. Por parte del Estado: facilitar elementos en lugares de riesgo, facilitar la relación entre los elementos de la policía y la comunidad; mejorar la infraestructura como alumbrado eléctrico, espacios de recreación, etc.

³¹ Manual de Aplicación para la Clasificación de Violaciones a los Derechos Humanos, Hilda Morales, Guatemala, 2005

³² México, D.F., 29 de marzo de 1994

4. Agenda Legislativa de Seguridad

Ante el panorama de violencia e inseguridad, es evidente la necesidad de retomar la agenda de seguridad establecida en los Acuerdos de Paz y de preferencia la agenda actualizada y en consenso con organizaciones de la Sociedad Civil expertas en el tema de seguridad, la clase política y responsables de la seguridad en Guatemala.

Varios de los proyectos de ley, incluidos en la Agenda Legislativa de Seguridad, se encuentran en trámite legislativo avanzado y con la expresa manifestación del Congreso para ser aprobadas; tal es el caso de la Ley de Libre Acceso a la Información, la Ley del Sistema Penitenciario, la Ley de Servicios de Seguridad Privada, la ley de Armas y Municiones.

Entre la leyes de seguridad derivada de los Acuerdos de Paz, ya aprobadas por el Congreso se pueden mencionar: Ley de Creación la Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI), Ley de la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia, Ley de Servicio Cívico y Ley Marco de los Acuerdos de Paz.

Muchos de los proyectos de ley relacionados con el tema de seguridad y que obran en el Congreso de la República son producto del trabajo realizado por las organizaciones de la Sociedad Civil especializadas en el tema de Seguridad.

Es importante mencionar la composición del actual Organismo Legislativo que goza de gran variedad de fuerzas políticas, ninguna de ellas con mayoría significativa, lo que obliga a discutir y llegar a la concertación política mediante consensos y, en algunos casos, de simples acuerdos, con beneficio de las propuestas de ley, dado que no se impone el criterio de una aplanadora, tal como sucedía en el pasado.

Actualmente se cuenta con la Agenda Nacional Compartida y el Foro Permanente de Partidos Políticos; en ambas iniciativas los partidos políticos acuerdan impulsar una agenda común en beneficio del país y plantean la importancia de promover la agenda de la paz y en especial la agenda de seguridad.

Los legisladores se muestran favorables a la aprobación de la Agenda Legislativa de Seguridad porque están conscientes del desborde de la inseguridad que involucra a todos los ciudadanos y que todos debemos darle solución, y el Congreso tiene que hacer lo suyo: legislar.

Efectivamente, es necesario y fundamental para el luchar contra el crimen organizado que el Congreso de la República legisle sobre aquellos temas que vendrán a fortalecer las instituciones en el combate a la criminalidad y prestar seguridad al ciudadano, que contribuya al desarrollo que el país requiere.

El listado de proyectos de ley mínimo que debe conocer el Congreso de la República es³³:

³³ En el listado de leyes y su contenido se tomó como base el documento "Agenda Legislativa de Seguridad pendiente, diciembre 2005, del Centro de Estudios de Guatemala, Guatemala, 2005

1. LEY DEL SISTEMA PENITENCIARIO
Compromiso derivado del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática.
Con dictamen favorable de la Comisión de Gobernación el 13 de octubre de 2004. Pendiente de dictamen de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales.
El Ministerio de gobernación pretende impulsar la Ley sin el régimen progresivo de rehabilitación de los privados de libertad no obstante que se trata de la cuestión más valiosa de la propuesta de Ley. Aprobada en Segunda Lectura en marzo de 2005
 2. LEY DE SERVICIOS PRIVADOS DE SEGURIDAD
Compromiso derivado del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática.
Existe una propuesta de consenso entre las Organizaciones de la sociedad civil especializadas en Seguridad y el Congreso.
Con dictamen favorable de la Comisión de Gobernación. Aprobada en segunda lectura en el Pleno el 13 de mayo de 2005
 3. LEY DE CONTROL DE ARMAS Y MUNICIONES
Compromiso derivado del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática.
Existen tres iniciativas de ley. Las organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema de seguridad presentaron a la Comisión de Gobernación el Marco de la nueva Ley de Armas y Municiones. Con dictamen favorable de la Comisión de Gobernación el 13 de enero de 2005. Aprobada en tercera lectura, pendiente de aprobación por artículos.
 4. LEY DE LIBRE ACCESO A LA INFORMACION, CLASIFICACION Y DESCLASIFICACION DE INFORMACION ESTATAL RESERVADA
Compromiso derivado del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática.
Las organizaciones de la Sociedad Civil especializadas en temas de seguridad con El Congreso elaboraron un proyecto consensuado donde se unifica la Ley de Libre Acceso a la Información con la de Clasificación y Desclasificación de Información Reservada. Pendiente que la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales emita su dictamen sobre la iniciativa.
 5. APROBACION DEL CONVENIO DE CREACION DE LA CICIACS
Compromiso derivado del Acuerdo Global de Derechos Humanos y Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática.
Las Comisiones de Derechos Humanos y Gobernación el 3 y 4 de mayo 2004, emitieron dictamen negativo a la aprobación de la ley y se envió a Consulta a la Corte de Constitucionalidad; dicha Corte, emitió opinión consultiva desfavorable.
COPREDEH impulsa en diciembre de 2005 la elaboración de una nueva propuesta.
 6. LEY CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO
-

- Compromiso derivado del Acuerdo Global de Derechos Humanos. Iniciativa presentada por Diputados Sergio Camargo y Oliverio García Rodas. En noviembre de 2005 se aprueba en segunda lectura. Organizaciones de la Sociedad Civil especializadas en seguridad elaboran análisis del proyecto de ley y hacen propuesta de modificación al dictamen modificado en la Comisión de Gobernación.
7. LEY PARA DISOLUCION DEL DECAM Y CRACION DEL DIGECAM
Compromiso derivado del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática.
La iniciativa está incluida en el proyecto de reforma a la Ley de Armas y Municiones.
 8. LEY PARA LA CREACION DEL CONSEJO ASESOR DE SEGURIDAD (CAS)
Compromiso derivado del Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática.
El CAS fue creado por el Ejecutivo el 14 de junio del 2004 por Acuerdo Gubernativo. No hay iniciativa de ley en el Congreso.
 9. REFORMAS A LA LEY CONSTITUTIVA DEL EJERCITO O LEY DE LA DEFENSA NACIONAL
Compromiso derivado del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática.
Existe propuesta en el Congreso del diputado Juan Luis González. La Comisión de la Defensa emitió dictamen negativo.
La Fundación Myrna Mack presentó propuesta de reformas.
 10. REFORMAS AL CODIGO MILITAR
Compromiso derivado del Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática.
El Diputado Baudilio Hichos presenta iniciativa de ley. Las organizaciones de la Sociedad Civil especializadas en seguridad dieron opinión negativa a esta iniciativa de ley. Dictamen favorable por sustitución total de la Comisión de la Defensa el 10 de diciembre de 2004. Aprobada en primera lectura en septiembre de 2005
 11. LEY MARCO DE INTELIGENCIA
Compromiso derivado del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática.
Hay dos iniciativas en el Congreso. Existe un espacio de coordinación de las organizaciones de la Sociedad Civil especializadas en seguridad para elaborar un proyecto de ley de consenso. Pendiente de dictamen de la Comisión de la Defensa y de la Comisión de Gobernación.
 12. LEY PARA LA CREACION DE COMISION LEGISLATIVA DE SUPERVISION A LOS ORGANISMOS DE INTELIGENCIA
Compromiso derivado del Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática
Las dos iniciativas de ley referidas en el número 11. Anterior la contienen.

13. LEY PARA LA TIPIFICACION DEL DELITO POR TENENCIA DE ARCHIVOS ILEGALES DE INFORMACION POLITICA DE HABITANTES
Compromiso derivado del Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática.
Está contenida en la Ley de Libre Acceso a la Información, iniciativa 3165.
 14. REFORMA A LA LEY DE ORDEN PUBLICO
Compromiso derivado del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática.
Propuesta de las organizaciones de la sociedad civil especializadas en seguridad.
Pendiente de dictamen de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales.
 15. LEY DE AUTORIDAD MARITIMA NACIONAL
Compromiso derivado del Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática.
Existe iniciativa de ley del Diputado Baudilio Hichos. Pendiente de dictamen de la Comisión de la Defensa. Las organizaciones de la Sociedad Civil especializadas en seguridad tienen opinión negativa a esta iniciativa de ley.
 16. LEY ANTIMARAS
Compromiso derivado del Acuerdo Global sobre los Derechos Humanos. Existen dos propuestas de ley, una del PAN y otra del Partido Patriota.
Ambas propuestas recibieron dictamen negativo en agosto de 2005
 17. LEY DE LA SECRETARIA DE ANALISIS ESTRATEGICO (SAE)
Compromiso derivado del Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática.
La SAE trabaja una propuesta en comunicación con las organizaciones de la Sociedad Civil especializadas en seguridad.
5. **COMISION DE INVESTIGACION DE LOS CUERPOS ILEGALES Y APARATOS CLANDESTINOS DE SEGURIDAD (CICIACS)**

El 7 de enero de 2004 se firma el Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala. Este Acuerdo se funda en el artículo 46 de la Constitución de la República, que establece la preeminencia sobre el derecho interno, en materia de Derechos Humanos, de los tratados y convenios aceptados y ratificados por Guatemala. Ante este fundamento, si bien la CICIACS va más allá de lo establecido constitucionalmente en materia de derechos humanos, no habrá contradicción ni violación de la Constitución, dado que esta contempla esa preferencia.

La CICIACS ha recibido el apoyo del Procurador de los Derechos Humanos, del Congreso de la República cuando emite un punto resolutivo por el cual exhorta al Presidente de la República a convocar a los sectores involucrados para dar vida a la CICIACS.

La CICIACS tiene por objeto apoyar al Estado en la investigación y persecución penal de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad que operan en Guatemala; son los

destacamentos de inteligencia operativa y/o fuerzas especiales que aprovechan la estructura y las misiones de los cuerpos de seguridad (inteligencia militar, servicios de seguridad, policía nacional, etc.) subrepticamente ejecutan actividades al margen de la ley y/o violaciones a los derechos humanos por encargo de un superior jerárquico, que se aprovecha de las instituciones estatales para actuar al margen de la ley.

La MINUGUA determinó en su undécimo informe que: "En varios de los casos mencionados, los autores de las amenazas utilizan líneas telefónicas intervenidas y disponen de vehículos con placas de circulación asignadas al Estado Mayor Presidencial; poseen la experiencia suficiente y la infraestructura necesaria para amedrentar a sus víctimas. La alta capacidad operativa demostrada respaldaría la hipótesis de que cuentan con la participación, aquiescencia y tolerancia de agentes del Estado" (Undécimo Informe de MINUGUA, párrafo 90, pág. 23).

La CICIACS no va a enjuiciar ni a procesar a nadie. Esta es función conferida constitucionalmente a los tribunales guatemaltecos en su artículo 203. En ningún momento la CICIACS se constituirán en órgano de fuero especial, ya que los Tribunales de Justicia mantendrán su función de enjuiciar y el Ministerio Público su función de perseguir a los que resulten implicados en los CICIACS o en aquellos delitos conexos definidos en el Convenio (Publicación de la Coalición para la CICIACS, Guatemala, 2004).

La actuación de la CICIACS estaría enmarcado dentro de nuestro ordenamiento jurídico a través de la figura del querellante adhesivo, que le permitiría: a) realizar investigaciones independientes; b) actuar de manera conjunta con el Ministerio Público; c) actuar de manera autónoma durante la persecución penal (esto requeriría reforma legal).

El Acuerdo ha sido cuestionado por varios sectores de la población; destacan dos argumentos:

- a) Se pierde la soberanía del país.
- b) Se trata de un Acuerdo con inconstitucionalidades; este argumento es correcto toda vez que la Corte de Constitucionalidad declaró la inconstitucionalidad de varios artículos.

5. Propuesta COPREDEH

Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Estado de Guatemala, relativo al establecimiento de una Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad en Guatemala –CICIACS-

Debido a que la Corte de Constitucionalidad declaró varias inconstitucionalidades en el Acuerdo firmado en Nueva York, el 7 de enero de 2004, entre Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala, la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH) elaboró una nueva propuesta supuestamente sin las ilegalidades e inconstitucionalidades que se imputaban al mencionado Acuerdo.

La COPREDEH considera que el Gobierno de la República de Guatemala, ante las amenazas y hechos de violencia contra activistas y organizaciones de defensa de los derechos humanos, hizo del conocimiento de la opinión pública, a través de los medios de comunicación, que está trabajando para fortalecer las medidas especiales de protección a favor de aquéllos y se comprometió a hacer realidad el Compromiso VII, numeral 2, del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, de tomar medidas especiales de protección en beneficio de dichas personas o

entidades, y de investigar oportuna y exhaustivamente las denuncias relativas a actos o amenazas que los pudiere afectar.

Considera la COPREDEH que el establecimiento de la CICIACS reforzará la capacidad del Estado de Guatemala para cumplir eficazmente sus obligaciones, demandante de las convenciones de derechos humanos de que es parte y sus compromisos contraídos con arreglo al Acuerdo global sobre derechos humanos, de 29 de marzo de 1994 y concretamente su Compromiso IV, numeral 1, que estipula que "para mantener un irrestricto respeto a los derechos humanos, no deben existir cuerpos ilegales, ni aparatos clandestinos de seguridad. El Gobierno de la República reconoce que es su obligación combatir cualquier manifestación de los mismos"

El Acuerdo se celebra entre la Organización de Naciones Unidas y el Estado de Guatemala, y no el Gobierno de Guatemala, como se consignaba en el Acuerdo del 7 de enero de 2004.

Para principiar el Acuerdo fija su objeto: establecer los mecanismos y procedimientos necesarios que deberán implementarse para la protección de los derechos a la vida y a la integridad personal, de los defensores de los derechos humanos, los operadores de justicia, los testigos, los líderes sindicales y del movimiento social amenazados y violados presuntamente por Cuerpos ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad.

En seguida establece la competencia de la CICIACS: fortalecer y coadyuvar con las instituciones del Estado en la investigación, identificación y documentación de las estructuras, actividades, sistemas de operación de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad que operan en Guatemala y sus fuentes de financiamiento, con el propósito de poner fin a los ataques y amenazas contra las personas descritas en el párrafo anterior.

Entre las funciones más determinantes de la CICIACS se encuentra la facultad de constituirse en querellante adhesivo de conformidad con el Código Procesal Penal, para todos los casos dentro del marco de su competencia. El fundamento legal para constituirse en querellante adhesivo en lo establece el artículo 46 de la Constitución de la República y el artículo 13 de la Ley del Organismo Judicial.

La CICIACS estará integrada por un Comisionado/a, una Secretaría el personal especializado que sea pertinente. Se suprime la referencia que se hacía en el Acuerdo del 7 de enero de 2004 referente a que el personal nombrado de la CICIACS estaría investido de las facultades legales de los funcionarios públicos, requeridas por la legislación guatemalteca para ejercer las funciones atribuibles en el Acuerdo.

El apartado sobre "Cooperación con la CICIACS", contiene artículos que en la práctica serán inoperantes, tales como el que se refiere al libre acceso a la información que, no obstante que estar reconocida por nuestra Carta Magna, la realidad es que mientras el Congreso de la República no apruebe la Ley de Libre Acceso a la Información, contenida en su Agenda Legislativa, estamos ante una norma inoperante; asimismo, cuando establece que en el año 2006 el Organismo Ejecutivo presentará al Congreso de la República y promoverá un conjunto de reformas legislativas, necesario para garantizar el funcionamiento adecuado del sistema guatemalteco de investigación y procesamiento judicial. Más no dice cuáles reformas son las necesarias, además que previamente deberán consultarse con representantes de Naciones

Unidas, del Estado de Guatemala y de la sociedad civil. Todo esto no es posible realizarlo en 2006.

Es necesario acotar que se excluye al personal guatemalteco que en el Acuerdo anterior sí gozaba de algunos de los privilegios de que disfrutará el personal internacional, que por costumbre se otorgan en esta clase de Acuerdos, en cualquier país del mundo.

También se establecen las causas por las que Naciones Unidas puede dar por terminada su cooperación con el Estado; anteriormente se refería al Gobierno de Guatemala, ahora correctamente se refiere al Estado de Guatemala y la obligación de cooperar se atribuye al Organismo Ejecutivo, que también es lo correcto.

OPINION CONSULTIVA SOBRE LA CICIACS

El Presidente de la República, con fundamento en lo previsto en el artículo 171 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, solicitó opinión consultiva a la Corte de Constitucionalidad, sobre la constitucionalidad del texto del Acuerdo celebrado entre la Organización de las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala, el 07 de enero de 2004, relativo al establecimiento de una Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad en Guatemala (CICIACS)

Dicha Corte opinó que los artículos 1, numeral 2; 2, numerales 1, y 2; 3, numerales 1 y 3.; y 5, numeral 2., son incompatibles con lo preceptuado en la Constitución Política de la República de Guatemala y como consecuencia adolecen de inconstitucionalidad.³⁴

³⁴ El Acuerdo de la CICIACS, del 07 de enero de 2004, consigna:

artículo 1 numeral 2.: "La CICIACS realizará sus actividades de investigación y procesamiento de conformidad con la legislación Guatemalteca según se modifica por el presente Acuerdo".

Artículo 2 numeral 1. "La CICIACS tendrá la facultad de investigar la estructura y las actividades de los cuerpos ilegales y los aparatos clandestinos de seguridad, sus modalidades de funcionamiento y sus fuentes de financiación, sin perjuicio de las funciones que el sistema legal guatemalteco le atribuye al Ministerio Público. Tratará, en particular, de identificar:

- a) Las personas responsables de ataques perpetrados contra los defensores de los Derechos Humanos, los profesionales del sector de la justicia, los testigos, los periodistas, los sindicalistas y otros activistas del sector social;
- b) Los nexos que puedan existir entre esas asociaciones ilícitas y agentes del Estado, así como con la delincuencia organizada y los cuerpos de seguridad privada, que afecten adversamente el respeto de los Derechos Humanos en Guatemala, de conformidad con los objetivos del presente Acuerdo; y
- c) Cualquiera otra actividades ilegales que puedan constituir delitos transnacionales, como la delincuencia organizada transnacional y delitos conexos, que menoscaben directa o indirectamente la capacidad del sistema de justicia penal para proteger los Derechos Humanos, según lo previsto en este Acuerdo."

Artículo 2 numeral 2. "La CICIACS estará facultada para provocar la persecución penal, de conformidad con las disposiciones del artículo 3 del presente Acuerdo, de las personas responsables de delitos relacionados con las actividades descritas en los apartados a), b) y c) del artículo 2.1 del presente Acuerdo."

Artículo 3 numeral 1. "Con el fin de llevar a cabo las investigaciones comprendidas en el ámbito de su mandato, la CICIACS tendrá todas las facultades de investigación que sean necesarias."

Artículo 3 numeral 3. "No obstante lo establecido anteriormente, la CICIACS tendrá la facultad de iniciar y proseguir procesos penales en forma autónoma sobre asuntos incluidos en el ámbito de su competencia cuando, a juicio del Comisionado de la CICIACS, la falta de iniciación o continuación de un proceso obstaculizaría significativamente la capacidad de la CICIACS para cumplir su mandato, o

6. Políticas públicas

La seguridad pública y la seguridad ciudadana requieren de políticas del Gobierno coherentes que permitan la continuidad en la implementación de planes de seguridad. Incrementar recursos para la Policía Nacional Civil y no al ejército, para solucionar los problemas de la seguridad pública y ciudadana, porque la intervención del ejército en las tareas de seguridad no han dado resultados concretos en el combate a la delincuencia.

Para mejorar la seguridad de los ciudadanos y garantizar el ejercicio de sus derechos, así como combatir las causas y los efectos de la delincuencia, se plantea a continuación algunas de las políticas públicas a implementarse:

- a) propiciar como condiciones para la eficacia del Estado de derecho: el respeto de los derechos humanos y las normas sociales de convivencia; la modernización y el fortalecimiento institucional y la participación social;
- b) promover la coordinación de entidades públicas y privadas para fomentar, como parte de la cultura de los guatemaltecos, la vigencia de los derechos humanos y la participación social responsable, el respeto a las normas de convivencia;
- c) impulsar en las fuerzas armadas el fortalecimiento del pensamiento democrático y el principio de sujeción al orden jurídico y al poder civil legítimamente constituido;
- d) favorecer y facilitar la organización de la población en general en orden a su participación responsable en decisiones y acciones públicas relevantes;
- e) propiciar condiciones encaminadas a garantizar la seguridad de las personas sobre la base de la interacción de las instituciones del Estado con la participación y cooperación de la población organizada;
- f) impulsar instancias multisectoriales para formular lineamientos y medidas de seguridad ciudadana a corto, mediano y largo plazo;
- g) modernizar el Ministerio de Gobernación, Ministerio Público, Policía Nacional Civil y el Sistema Penitenciario para hacerlos eficaces y eficientes.
- h) Propiciar la probidad de la Policía Nacional Civil, su capacidad operativa y dotación de recursos adecuados.
- i) Propiciar la implementación de la Ley de la Dirección General de Inteligencia Civil y la emisión de la Ley del Sistema de inteligencia
- j) Promover y fortalecer la carrera judicial en orden a garantizar una adecuada selección de jueces y auxiliares;
- k) Impulsar el establecimiento de procedimientos judiciales ágiles que privilegien la oralidad, la concentración procesal y la inmediación de los juzgadores, en orden a garantizar una administración de justicia pronta y cumplida;
- l) Favorecen instancias de conciliación para la resolución de conflictos;
- m) Modernizar las instancias públicas de control, tales como la Contraloría General de Cuentas; y,
- n) propiciar la participación de la población organizada en dicho control y supervisión.

bien causaría un daño irreparable a la plena vigencia y goce de los bienes jurídicos cuya protección es competencia de la CICIACS."

Artículo 5 numeral 2. "Por el hecho de su nombramiento, el personal de la CICIACS estará investido de las facultades legales de los funcionarios públicos que requiere la legislación guatemalteca para ejercer las funciones que se les atribuyen en el presente Acuerdo."

7. Políticas de Prevención

La estrategia consistiría en fortalecer la capacidad nacional para la implementación y auditoría social de las políticas de seguridad, en términos de la capacidad de enfrentar efectivamente las amenazas a la seguridad.

Participación ciudadana Hay una clara necesidad de fortalecer los espacios de organizaciones de la sociedad civil que desarrollan tareas en esta materia, para potenciar su capacidad de propuesta e incidencia en el desarrollo de políticas públicas adecuadas en materia de seguridad, y en la función de auditoría social que les corresponde. Esto en virtud de la debilidad del Estado en términos de su capacidad de desarrollar políticas adecuadas para el sector, así como para generar espacios de interlocución productiva entre Estado y sociedad.

Mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Fortalecer los centros creados por la Corte Suprema de Justicia, respecto al tema de la mediación, como mecanismo alternativo de resolución de conflictos; y, la resolución alternativa de conflictos en el marco del Derecho Consuetudinario Indígena.

Capacidad de Respuesta: en primer lugar, capacidad de respuesta adecuada a la percepción de inseguridad de la población que contribuyan a legitimación de las autoridades. En segundo lugar, continuar con la reforma de las instituciones del sector seguridad -Ejército, Policía Nacional Civil, Organismos de Inteligencia, etc.- y la presencia de mecanismos claros y concretos de control -políticas, programas, procedimientos, recursos humanos- que en el contexto la seguridad ciudadana puedan desarrollarse a favor de los intereses de la consolidación de las instituciones democráticas.

Coordinación: Coordinación interinstitucional, así como con la sociedad civil organizada, para desarrollar propuestas conjuntas en la toma de acciones a distintos niveles orientadas hacia la prevención y reducción de los delitos.

MEDIDAS PREVENTIVAS

La Secretaría de la Paz (SEPAZ) instaló las Mesas de Seguridad Ciudadana con expertos en el tema de seguridad para formular la política de seguridad del Gobierno. Se trata del esfuerzo más importante en el tema de seguridad realizado en los últimos años.

En el marco de las medidas preventivas la Mesa de Seguridad Ciudadana considera indispensable encontrar soluciones que efectivamente enfrenten el problema de la delincuencia y criminalidad, cuya creciente tendencia preocupa a gobernantes y a la sociedad en general, desde los niveles locales hasta el central. Por ello se propone revisar tanto los modelos utilizados como la concepción misma del fenómeno de la violencia y la delincuencia. Con base en diversos autores se propone una tipología de la prevención del delito.

1. **Prevención Primaria:** Esta se refiere a todas aquellas medidas priorizadas dentro de las agendas regulares del Estado en materia de desarrollo y seguridad ciudadana. La intención de éstas es la de mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes, con la intención de reducir o minimizar las vulnerabilidades o el impacto que pueda causar un riesgo fortuito. Con relación al papel que le corresponde desempeñar a la policía, en materia de prevención primaria, se hace referencia a las medidas tendientes a mejorar las relaciones entre la institución policial y los ciudadanos.

2. **Prevención Secundaria:** Son todas aquellas medidas tomadas en cuenta ante la amenaza de un fenómeno o situación que pueda afectar el desarrollo cotidiano del relacionamiento social a lo interno de una comunidad. Al relacionar esta prevención con la temática de la seguridad ciudadana, la prevención secundaria se proyecta a grupos de individuos que dan indicios de inclinaciones, conductas o prácticas delictivas. Este tipo de prevención es una intervención inmediata sobre los potenciales infractores, así como sobre las posibles víctimas, con el propósito de generar estrategias que ayuden a la resocialización de los infractores y al reconocimiento de las víctimas "no letales", también a la comprensión del problema, a cómo enfrentarlo y a su prevención futura.
3. **Prevención Terciaria:** Este tipo de prevención alude a infractores y delincuentes plenamente identificados y determinados. En esta fase o momento el Sistema de Justicia, es fundamental y juega un papel esencial en las medidas a tomar. En ello la responsabilidad del Sistema Penitenciario es de primer orden, en tanto constitucionalmente se le ha asignado la readaptación social y la reeducación de las personas privadas de libertad (artículo 19 CPRG). También debe vincularse con el tema de las redes sociales, entendidas como la familia, amigos y demás personas que tratan o se relacionan con la persona privada de libertad, en tanto que al núcleo familiar y al tejido social a los cuales se insertará el reo una vez recobre su libertad, esperarían que éste fuese una persona rehabilitada. Asimismo, hace referencia a las víctimas, donde la pena al imputado no determine exclusivamente la obligación del Estado sino además, el resarcimiento psicológico, social y material de la víctima. En ello la ampliación del papel de la víctima en el proceso es importante, así también la redefinición del papel de la policía.

Campos en que el Organismo Ejecutivo trabaja la seguridad preventiva³⁵

Reinserción de ex pandilleros y ayuda a los jóvenes: sobresale en este sentido la entrega de la Finca Santo Tomás para programas de rehabilitación para conseguir la reinserción legal, social y productiva de ex pandilleros.

Programa de desarme: el gobierno ha iniciado el Programa Nacional de Desarme, coordinado por una comisión multisectorial y la Procuraduría de los Derechos Humanos,

Seguridad Comunitaria: se ha creado el Viceministerio de Seguridad Comunitaria, con esto se pretende vincular a las fuerzas policiales con la población, en un esfuerzo conjunto para combatir el crimen a nivel local. Se considera que a este nivel comunitario puede lograrse una mayor eficacia para contrarrestar la criminalidad, a través de involucrar directamente a la población. Claro está que la seguridad comunitaria también va ligada a la nueva concepción de seguridad preventiva, dada la necesidad de trabajar localmente con los grupos vulnerables, en particular con los jóvenes.

VIII- BIBLIOGRAFIA

1. Leyes

Constitución Política de la República de Guatemala

Ley del Organismo Ejecutivo

Ley del Organismo Legislativo

³⁵ Primer Informe del Presidente al Congreso de la República, acciones del gobierno durante 2004

Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad
Ley de la Policía Nacional Civil
Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala

2. Libros

Arévalo de León, Bernardo, democracia seguridad y fuerzas armadas en Guatemala, FLACSO, Guatemala, 2003
Vela, Manolo y Lazo Aracely, seguridad, defensa y política de defensa: alcances, límites y relaciones, FLACSO, Guatemala, 2003
Rosada-Granados, Héctor. Concepto de seguridad y reconversión militar en Guatemala. Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática, Guatemala, 2003
De León-Escribano, Carmen Rosa, Sagone Aycinena Miguel Angel; y, Rivera Manuel, Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana en Centroamérica, El caso de Guatemala, CRIES-IEPADES, Guatemala, 2001
Torres-Rivas Edelberto y Arévalo de León Bernardo, Del conflicto al diálogo, el WSP en Guatemala, Guatemala, 1999
Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana, 1996
POLSEC, Hacia una Política de Seguridad Ciudadana, tomos I,II,III y IV, Guatemala, 2004
ASIES, Implementación de la Agenda Legislativa de los Acuerdos de paz en el ámbito de la seguridad democrática, Guatemala, 2004

IX- ANEXOS

ANEXO 1

Agenda legislativa en temas de seguridad: Entre la ausencia de visión estratégica, la anulación del consenso y la falta de transparencia ³⁶

La situación de violencia generalizada que afronta Guatemala, como consecuencia de las acciones de la delincuencia común, el crimen organizado y la narcoactividad, las pandillas y las estructuras que generan violencia con motivaciones políticas, ha creado en amplios sectores de la sociedad comportamientos que, infortunadamente, tienden a recurrir a prácticas igualmente violentas para hacer frente a los fenómenos que amenazan de manera constante su vida, su integridad física, su propiedad y la tranquilidad de su entorno social.

Frente a esta situación, el aparato estatal creado para garantizar la seguridad ciudadana se muestra impotente, incapaz y desprovisto de planes con visión integral y estratégica. La Policía Nacional Civil y todo el entorno estatal se inclina por las redadas de pandilleros juveniles, a quienes responsabiliza de la casi totalidad de hechos delincuenciales y violentos del diario acontecer, pero esto no ha disminuido los índices de criminalidad ni la percepción ciudadana de

³⁶Consideraciones formuladas en un encuentro sostenido por diversas organizaciones de la sociedad civil para compartir información y análisis sobre los proyectos de ley en materia de seguridad. El evento fue organizado por el Movimiento pro justicia y participaron las siguientes organizaciones: ASIES, FOSS, Madres Angustiadas, Fundación Myrna Mack, Familiares y amigos contra la delincuencia y el secuestro (FADS), Instituto de estudios comparados en ciencias penales de Guatemala (ICCPG), IMASP e IEPADES.

desprotección y falta de esperanza. A lo sumo, se ha logrado crear más hacinamiento en los centros de prisión preventiva, con la natural consecuencia de motines y levantamientos armados al interior de esos recintos.

Por lo demás, las estructuras del crimen organizado y las que generan violencia política, así como la delincuencia común y otras fuentes de criminalidad, siguen intactas en la medida que no existen políticas públicas ni planes integrales destinados a combatir con eficiencia estos fenómenos. Mientras tanto, las medidas de prevención que han sido impulsadas en fechas recientes aún no muestran avances significativos en este campo.

En concreto, los servicios públicos de justicia y seguridad resultan inoperantes ante el fenómeno de la criminalidad y sus diferentes manifestaciones. Con el fin de cambiar sustancialmente esta situación, en los pasados cinco años se han impulsado algunas propuestas, varias de ellas procedentes de espacios donde han confluído organizaciones de la sociedad civil y representantes de la institucionalidad pública en las materias de justicia y seguridad.

Se entiende que el problema tiene origen en múltiples factores y, por lo tanto, su afrontamiento debe ser igualmente multidireccional. Es decir, las medidas deben ser complementarias, integrales entre sí y seguir una misma ruta conceptual para hacerlas coincidir y optimizar su rendimiento.

En ese sentido, desde que se firmaron los acuerdos de paz, se optó por el concepto de la seguridad democrática como la ruta idónea para concretar la transformación de los aparatos de seguridad e inteligencia, regular actividades conexas y mejorar las formas de afrontar el crimen y la violencia. En consecuencia, la expectativa era que hubiesen políticas públicas, planes operativos, decisiones políticas, medidas administrativas y presupuestarias en la línea de la seguridad democrática y de un ejercicio efectivo de los controles institucionales.

Hasta ahora, estas expectativas no se han cumplido y el aparato estatal se ha limitado a mantener los conceptos de seguridad tradicionales y a incrementar las medidas represivas.

Es decir, el Estado se ha dedicado a responder coyunturalmente y con planes operativos específicos, sin diseñar y poner en marcha una política pública de la cual se deriven cuestiones operativas articuladas con lo estratégico e integral. Es de resaltar que el análisis del problema de seguridad y sus posibles soluciones o formas de afrontarlo ha sido tan infecundo, que incluso se ha obviado algo que es esencial: la vinculación que debe existir entre las posibles soluciones en el ámbito de la seguridad y las medidas complementarias, de diverso tipo, que deben adoptarse en el ámbito de la justicia.

Es innegable que el tratamiento del crimen y del infractor, la definición de los instrumentos que el Estado y la sociedad utilizarán para afrontar la violencia generalizada que nos afecta y el combate eficaz contra el crimen organizado y sus manifestaciones sociopolíticas y económicas, constituyen una tarea que no es exclusiva de los órganos de seguridad. Abarca también el área específica y especializada de los órganos de justicia y de los aparatos de inteligencia, así como de las instituciones que debieran impulsar políticas sociales orientadas, porque sólo de esa manera se podrá atacar con eficacia el conjunto de factores que generan conductas criminales y violentas.

Pero el problema no ha sido analizado desde esa visión amplia, estratégica e integral. Lo usual ha sido mantener una dinámica proclive al corto plazo y con visión limitada; y a este esquema de reacción responde también, en gran medida, el impulso de iniciativas de ley que busca utilizar el ámbito legislativo para afrontar el problema, así como de la impunidad que lo acompaña.

De esa cuenta, la agenda legislativa pendiente de aprobación desde hace varios años resolvería solamente algunos aspectos del problema. No obstante, el conjunto de proyectos tiende a marcar una ruta democrática, con apego al orden constitucional vigente y a los parámetros internacionales en las diversas materias.

Estos proyectos legislativos han sufrido rezago debido a varios factores, como: la falta de consensos parlamentarios, la ausencia de voluntad política para crear instrumentos jurídicos idóneos para que el Estado afronte con propiedad el problema de la criminalidad y la violencia, la indiferencia y la superposición de agendas con tinte electoral. A esto se suma ahora otro aspecto que vale la pena ventilar: el general Sergio Camargo Muralles, miembro del gobiernista Partido de Solidaridad Nacional (PSN, adscrito a la GANA), ha aprovechado su posición como presidente de la Comisión de Gobernación del Congreso de la República para introducir variables inquietantes en lo que respecta al manejo de la agenda legislativa en el tema de seguridad.

En efecto, el diputado Camargo, encabeza un esfuerzo de varios diputados por introducir elementos que entorpecen la marcha de este conjunto de proyectos legislativos, desde el momento en que descarta las iniciativas ya tramitadas y apuesta por reformular los contenidos, recurriendo a prácticas parlamentarias como el retorno de los proyectos a comisión para concretar modificaciones, presentar nuevas iniciativas o plantear, según el caso, la sustitución total de los ya existentes.

La alerta sobre las prácticas que impulsa el diputado Camargo ha salido del propio seno parlamentario, y ha despertado la preocupación de diversos sectores nacionales y del mismo Organismo Ejecutivo, en la medida que se ponen en riesgo los conceptos democráticos que rigen el contenido de los proyectos; y se está actuando con falta de transparencia ante la opinión pública sobre las intenciones que hay respecto de modificar iniciativas.

Ante esta situación, varias organizaciones de la sociedad civil se han reunido para manifestar sus preocupaciones y hacer un llamado al Congreso de la República para que se rescate la agenda legislativa y que, en el proceso de discusión y formación de las leyes, haya responsabilidad, vocación de servicio, calidad técnica e inclinación por el concepto de la seguridad democrática.

Todo ello con el propósito de mantener incólume el espíritu de los acuerdos de paz y contribuir a que el Estado mejore su capacidad de respuesta a la ciudadanía, que sufre el embate del crimen y la violencia. Este llamado incluye la necesidad de erradicar de las decisiones parlamentarias cualquier intención de favorecer intereses personales y gremiales, o de apostar de nuevo por soluciones que sólo acarrearían más violencia, agresión y represión.

Es necesario que los poderes del Estado adopten la visión integral y global del problema y que, con esa luz, analicen la necesaria vinculación entre los ámbitos de seguridad y justicia. De lo contrario, el problema del crimen, la violencia y la debilidad institucional seguirá siendo tratado con enfoques erráticos, limitados y aislados.

A continuación se presenta un resumen de los proyectos de ley en materia de seguridad y la situación actual que afrontan:

- **Ley del sistema penitenciario (iniciativa 2686)**

Esta propuesta fue presentada por el Organismo Ejecutivo al Congreso de la República en junio del 2002, luego de haber pasado por un proceso de consulta desde 1999 entre diversos sectores, tales como entidades estatales, organismos de cooperación internacional, expertos nacionales e internacionales en materia penitenciaria y organizaciones de la sociedad civil. Posteriormente fue asumido y redefinido por la Comisión Consultiva del Sistema Penitenciario conformada en julio del 2001, constituida tras la fuga masiva de los 78 reos de alta peligrosidad.

La Comisión de Gobernación del Congreso de la República dictaminó favorablemente en octubre del 2003 y el proyecto siguió su curso. De esa cuenta, fue aprobado en tercera lectura y únicamente quedó pendiente su aprobación por artículos y redacción final. Sin embargo, con el cambio de legislatura en el 2004, la Junta Directiva del Congreso decidió regresar el proyecto a la Comisión de Gobernación para que emitiera un nuevo dictamen. Éste fue presentado en octubre del 2004, y a pesar de haber sido favorable incluía alrededor de 40 enmiendas, algunas de ellas fueron propuestas por la entonces directora del Sistema Penitenciario, Patricia de Chea, y otras por la Comisión de Gobernación.

Gabriela Contreras (FOSS-CNSAFJ) señala que algunas de estas modificaciones vulneran el espíritu de la iniciativa inicial, ya que, por ejemplo: dispone que el Ministerio Público y médicos forenses emitan un dictamen para que un reo pueda recibir asistencia médica; suprime el descanso, el derecho a recibir una remuneración por el trabajo realizado dentro de las prisiones, la libertad de inversión, y de movilidad; e introduce modificaciones al régimen disciplinario, tales como la definición de nuevas faltas gravísimas y sanciones.

Se considera que la iniciativa 2686, tal y como fue presentada originalmente, cuenta con las disposiciones necesarias para devolver el control de los centros penitenciarios al Estado e instaurar mecanismos de transparencia y agilización de la gestión penitenciaria que permitan combatir la corrupción en todos los niveles. Asimismo, sus normas fueron establecidas para garantizar la sostenibilidad de los programas educativos y laborales que se implementen, así como respetar los estándares internacionales que regulan el tratamiento para las personas privadas de libertad.

De manera que las modificaciones introducidas por la Comisión legislativa de Gobernación en el 2004 lesionan el espíritu de la iniciativa original de consenso, cuyo énfasis levantaba el concepto de la rehabilitación de los reos como objetivo central de la ejecución de las condenas judiciales en el Sistema Penitenciario, acompañado de los controles necesarios para la seguridad interna y un trato humanitario acorde a los parámetros internacionales. La pérdida de este énfasis se agrava con la posibilidad de que esta iniciativa sea sustituida totalmente por un nuevo proyecto, a propuesta del actual presidente de la Comisión de Gobernación del Congreso de la República, de cuyo contenido no se tiene aún información.

- **Ley de armas y municiones (iniciativa 2990)**

Esta iniciativa fue presentada originalmente por el diputado Pablo Duarte (Partido Unionista) y recibió dictamen favorable de la Comisión de Gobernación (la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales nunca se pronunció). No obstante, el pleno del Congreso, al momento de conocer el proyecto de ley, decidió regresarlo a la comisión, en mayo del 2005, para que esta emitiera un nuevo dictamen. Paralelamente, el Partido de Avanzada Nacional presentó su propia iniciativa (3206) sobre el mismo tema, la cual fue remitida también a dicha comisión.

Acorde con Marisol Alonso (IEPADES), la iniciativa 2990, que actualmente se encuentra en negociación para nuevo dictamen, resulta ser sumamente permisible, en la medida en que no establece prohibición alguna para la importación, tenencia y portación de armas de fuego ofensivas, y permite la importación directa sin controles estrictos por parte del Estado. Además, es débil, por cuanto no considera aspectos tales como: la necesidad de practicar exámenes periciales, psicológicos y de conocimiento legal a las personas que solicitan la licencia de portación y tenencia de armas; no prohíbe expresamente las municiones expansivas; y no establece controles específicos sobre las empresas de servicios de seguridad privada, etc.

Considera que la aprobación de una ley que regule todo lo concerniente a las armas y municiones, se adecue a los estándares internacionales en la materia y se apegue a lo establecido tanto en el Tratado Marco de Seguridad Democrática para Centroamérica, como en el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, debe ser complementada con el impulso de reformas al Código Penal, que no contempla tipos penales para delitos como tráfico y tránsito ilícitos de armas y municiones; fabricación, portación y comercialización de armas hechas; portación de armas no debidamente marcadas. De lo contrario, la ley tendría serias dificultades para su aplicación y serían limitadas las posibilidades de control y supervisión adecuados por parte de las autoridades.

Cabe mencionar que en las últimas semanas han existido rumores sobre la intención del diputado oficialista Sergio Camargo de presentar un nuevo proyecto que sustituiría totalmente la iniciativa 2990. Sin embargo, hasta el momento no existe información sobre el contenido del mismo, ya que dicha propuesta no se ha hecho pública.

- **Ley de empresas de servicios de seguridad privada (iniciativa 2846)**

Esta iniciativa, producto de un importante proceso de consenso impulsado por ASIES, fue presentada en el 2004 al Congreso de la República y posteriormente recibió dictamen favorable de la Comisión de Gobernación. Además, sustituyó totalmente una propuesta anterior, tramitada en el 2003 por el FRG. Hasta el momento, este proyecto ha sido aprobado en segundo debate y está pendiente de que se agoten las fases finales del proceso de formación de la ley. Paralelamente, el PAN y la GANA presentaron dos iniciativas (3211 y 3166 respectivamente) las cuales fueron enviadas a la Comisión de Gobernación para su estudio y correspondiente dictamen.

El actual presidente de dicha comisión, diputado oficialista Sergio Camargo, ha hecho público un nuevo proyecto de ley, con el que pretende sustituir totalmente la iniciativa 2846, mientras que los proyectos presentados por diputados de la GANA y del PAN aún no han sido dictaminados. Al respecto, Carlos Vega (ASIES), señala que esta nueva propuesta adolece de problemas de fondo, entre los cuales destacan: la falta de normativa para las empresas extranjeras que prestan servicios de seguridad, pues se concentra exclusivamente en las empresas nacionales; la

designación de la Academia de la Policía Nacional Civil como el ente encargado de capacitar a los agentes de seguridad privada, los cuales exceden, según estimaciones, cuatro veces el número de oficiales de la PNC; y el proyecto contempla de manera restrictiva sólo a las empresas de seguridad, y no a los servicios de seguridad, con lo cual quedan fuera las personas que prestan dichos servicios a título personal. Esto sin mencionar los problemas de forma y de técnica jurídica que presenta el nuevo proyecto.

Por su parte, Javier Monterroso (FOSS) considera que uno de los aspectos más preocupantes del proyecto del diputado Camargo consiste en que éste no establece la obligatoriedad de conocer la identidad de los propietarios, accionistas, gerentes, asesores, jefes y agentes de empresas de servicios de seguridad privada; y sólo exige requisitos mínimos para la prestación de estos servicios, tales como: ser personas individuales residentes en el país; carecer de antecedentes penales y policíacos; no haber sido sancionado en los cuatro años anteriores por infracciones a la ley que constituyan delitos de acción pública; no haber sido separado del Ejército, PNC u otra institución de seguridad pública o privada por mala conducta; y tener las aptitudes físicas y psicológicas necesarias para la prestación del servicio.

Es importante indicar que el tercer debate sobre este proyecto está programado para realizarse en esta semana y aún existen dudas respecto de lo que ocurrirá en el pleno.

- **Ley marco de inteligencia (iniciativa 3287) y ley de creación y funcionamiento de la Dirección General de Inteligencia Civil -DIGICI- (iniciativa 2860)**

Esta iniciativa fue presentada recientemente por el presidente de la Comisión de Gobernación, diputado Sergio Camargo, al pleno del Congreso de la República, y fue enviada posteriormente a dicha comisión para su evaluación y dictamen.

El argumento en torno a la importancia de conocer este proyecto, previo a la aprobación de la ley que crea la DIGICI -iniciativa tramitada en el 2003 por una Comisión de Alto Nivel nombrada por el Organismo Ejecutivo-, consiste en que antes de desarrollar un marco jurídico específico sobre la inteligencia civil a cargo del Ministerio de Gobernación, es necesario aprobar una ley marco que rija todas las actividades y los servicios de inteligencia que funcionan en el país, es decir, la inteligencia militar a cargo del Estado Mayor de la Defensa Nacional, la estratégica que le corresponde a la Secretaría de Análisis Estratégico -SAE- y la civil (a la cual se refiere el proyecto de la DIGICI).

Sin embargo, acorde con Rodolfo Felipe Robles (FMM), la propuesta presentada por el diputado Sergio Camargo pretende crear un sistema con excesiva concentración de poder y peligrosa autonomía en el manejo y empleo de la inteligencia del Estado, pues contempla un ente denominado "Centro Nacional de Inteligencia", a cargo de un director con rango ministerial, adscrito a la Presidencia de la República y con posibilidad de durar en el cargo hasta doce años. Este funcionario concentraría las actuales funciones de la SAE, pero con capacidad para realizar inteligencia operativa, es decir, obtener información por sus propios medios.

Además, dicha propuesta modifica la ubicación y funciones de la actual SAE, en la medida en que le atribuye la responsabilidad de realizar inteligencia social, claramente dirigida a reprimir las protestas sociales o ejercer control sobre los movimientos sociales; y le otorga capacidad para realizar inteligencia operativa, lo cual contraviene el espíritu de los Acuerdos de Paz,

específicamente del Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.

Por último, a nivel de decisión política del Estado, contempla un “Consejo de Dirección”, cuya función primordial es asesorar al Presidente de la República sólo en temas de inteligencia. Por lo que desvincula la producción de inteligencia de la política nacional de seguridad.

Respecto de la iniciativa que crea la DIGICI, es importante apuntar que, a pesar de haber sufrido modificaciones por parte de la Comisión de Gobernación en el 2004, ésta mantiene el espíritu de los Acuerdos de Paz, en tanto conforma un organismo de inteligencia para el combate al crimen organizado y la delincuencia común, estableciendo un adecuado funcionamiento sistémico dentro del Ministerio de Gobernación, tal y como se señala en el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.

Sin embargo, el proyecto aún presenta debilidades en lo que se refiere a las normas de control que deben establecerse para realizar actos intrusivos a la privacidad, como es el caso de las escuchas telefónicas, ya que deja abierta esta posibilidad, pero no establece las garantías, los controles y los límites correspondientes para llevarlos a cabo, como por ejemplo, que estos actos, en todo caso, se realicen con autorización previa del Organismo Judicial y sólo en casos excepcionales de real amenaza para la seguridad interna del Estado, en donde la información no puede obtenerse por otros medios.

ANEXO 2

Centroamérica

Opinión: Fuerzas especiales para afrontar desastres naturales. Por Francisco Noguera

El Periódico, 28 oct 2005

La convocatoria del Secretario para la Defensa de Estados Unidos, Donald H. Rumsfeld, a sus homólogos centroamericanos en la Bahía Biscayne, Miami, el 12 de los corrientes, reviste particular importancia y debe ser analizada cuidadosamente.

Según información de la prensa extranjera, Rumsfeld está interesado en alinear a las fuerzas armadas centroamericanas en la lucha contra enemigos comunes, incluyendo el tráfico de drogas, contrabando de armas y el crimen organizado. La estrategia del secretario para la Defensa también incluiría, aunque no se menciona abiertamente, la lucha contra el terrorismo internacional.

Paralelamente, Centroamérica estaría considerando la creación de un batallón de aproximadamente 700 efectivos, equipados contra desastres naturales, seguridad regional y mantenimiento de la paz.

El establecimiento de tal fuerza tendría mucho mayor sentido luego de las inundaciones que acaban de asolar parte del área.

Rumsfeld es un tipo astuto y está aprovechando la coincidente disyuntiva de los desastres naturales para vender una idea, una política que especialmente serviría a los intereses de Estados Unidos. Al centro de dicha política está el combate contra el narcotráfico y la lucha contra el terrorismo. Es vital para EE.UU. que su patio trasero esté lo mejor preparado posible para prevenir las amenazas de esos dos enemigos contra su seguridad, y en Centroamérica siempre ha tenido aliados incondicionales a un costo muy bajo.

A la inversa, el costo ha sido muy alto para algunos países centroamericanos y Guatemala no podría ser mejor ejemplo. Sus fuerzas armadas fueron profesionalizadas con la ayuda de Estados Unidos y entrenadas en la Escuela de las Américas en la lucha contrainsurgente. Ello tuvo un costo muy elevado en violaciones a los derechos humanos en Guatemala, lo que incluyó la tortura y el arrasamiento de cientos de poblaciones civiles, como parte de la doctrina de seguridad nacional y de la estrategia militar del pez en el agua, que ya había sido puesta en práctica por Estados Unidos en Viet Nam.

Rumsfeld está apelando a la buena organización y a las buenas relaciones. “Mientras mejor relacionados y organizados estemos en relación a cuestiones de seguridad, en mejores condiciones estaremos para tratar con desastres, ya sean naturales o provocados por el hombre”, dijo el secretario a los ministros de Defensa centroamericanos reunidos en una conferencia sobre seguridad de dos días.

Claro está, es muy saludable estar prevenido ante los desastres naturales, pero esa no es tarea que corresponda precisamente a los militares. Los países del área han creado organismos civiles para afrontar tales incidencias, mismos que deben fortalecerse.

El problema es que estas pequeñas parcelas se ven obligadas a entrenar fuerzas y a dotarlas de sofisticados y costosos equipos, para lo cual deben erogar valiosos recursos. No porque sean prioridad nuestra, sino porque conviene a los intereses estratégicos estadounidenses. Se establecen a instancias de la superpotencia, pero la misma no está dispuesta a pagar su costo.

La mayor preocupación será siempre el hecho de que Estados Unidos siempre tenga razones para fortalecer las fuerzas armadas latinoamericanas, no obstante la larga tradición de gobiernos autoritarios represivos. Las razones abundan: Protección del medio ambiente, lucha contra el narcotráfico, desastres naturales, crimen organizado, contrabando de armas... Tales razones son valederas para Estados Unidos, pero no tan valederas para nosotros. Nuestra razón principal es el fortalecimiento de la democracia y la asignación de recursos para el desarrollo social. No podemos tomar ni mínimos riesgos de volver al pasado, por importantes que parezcan tales razones. Debemos mantener las cosas en su respectivo contexto.